

BILATERALNA DIPLOMATIJA U EVROPSKOJ UNIJI

Sažetak

Postojanje struktura tradicionalne bilateralne diplomatije među državama članicama evropske integracije postaje saznanji izazov. Pogodno mu se može odgovoriti ispitivanjem sržnih razloga i načina delovanja strukture bilateralne diplomatije kojom se svaka od članica povezuje sa ostalima, kao i kojom je svaka od njih povezana sa Unijom. Smatra se da te dve strukture pripadaju modernoj diplomatiji, ali ne i post-modernoj politici, kako se EU sve češće razume. Ostvarena razmatranja bilateralizma, kao i diplomatskog bilateralizma u EU, delom su nastojala da ga povežu sa izmenom same sredine Unije, i predstave različitim od modernog obrasca. Oskudna istraživanja dala su skromne nalaze. Prikupljeni podaci upućuju na zaključak da se strukturno bilateralna diplomatija u Uniji ne razlikuje od tradicionalne. Razlike se uočavaju u sredini delovanja, kao i funkcijama i ciljevima bilateralnog diplomatskog opštenja država članica. Promene ukazuju na potrebu razvijanja teoretizacije koja bi pomogla sprovođenju sistematičnog naučnog istraživanja bilateralne diplomatije u EU. Jedna takva, nedavno ponuđena teoretizacija (Bátora, Hocking, 2008) podrobno je ispitana. Prikazane su pogodnosti koje pruža, i predložene slabosti koje bi trebalo otkloniti u cilju poboljšanja znanja o unutar državnoj bilateralnoj komponenti oblikujućeg diplomatskog sistema Evropske unije.

Ključne reči: diplomatija, bilateralizam, Evropska unija, demokratija, višeslojna vladavina, modernost, post-modernost, ambasade, stalna predstavništva, COREPER

Jedan od zaključaka o promenama proizvedenim višeslojnom vladavinom u Evropskoj uniji saopštava da ministarstva i diplomatska predstavništva država članica, prestajući da budu nosioci i isključivi stvaraoci njene „post-teritorijalne diplomatije“ (Keukeleire, 2000: 1, 2003), postaju „saučesnici“ u njoj (Hocking, 2002a: 285).

Granice koje su razdvajale unutrašnju i međunarodnu politiku, a na kojima je država naselila spoljnu politiku kao umetak kojim čuva odeljenost svoje teritorije od drugih koristeći ga da tu štiti isključivo svoju vlast, probijene su u Evropskoj uniji. Svetska, međunarodna, regionalna, unutrašnja i subpolitika u Uniji više nisu odelite. Nisu ni tek povezane. One se sve više usađuju jedne u druge. Pomeraju se i granice među pitanjima

i oblastima. Među pojedinim pitanjima i oblastima granice su propusne. Među drugima nestaju. Prostor Evropske unije – zbog usađivanja i urastanja, ranije odeljenih politika delovanjem raznorodnih učesnika odlučivanja, koji menjanju, brišu i povlače nove granice među oblastima i pitanjima, napet je između „diplomacije i demokratije“.

Diplomatija u EU sve više postaje sposobnost „premošćavanja“ ili „opkoračivanja“ (Hocking, 2002a: 284) konceptualnih i institucionalnih praznina, nastalih u ranijim odvojenostima politika, ili samo njihovim povezanostima. Sve više se drži i sposobnošću za udruženo sporazumno upravljanje. Prilagođavanjem se savladavaju nastajanja novih razdvajanja i razgraničenja ranije neodelitih pitanja i oblasti. Sve se to mora sposobno činiti i zajedno sa novim učesnicima u evropskom prostoru napetosti između „demokratije i diplomacije“.

Tvrdnjama o novim shvatanjima, strukturama i praksama diplomacije u Evropskoj uniji, stavljaju se u opreku primedbe kako se, uprkos svim novinama, u Evropskoj uniji ništa suštinski ne menja. Uzima se da to najbolje dokazuje istrajnost tradicije tradicionalne bilateralne diplomacije unutar nje. Postojanje struktura tradicionalne bilateralne diplomacije među državama članicama postavlja se kao problem, jer se evropska integracija smatra korenito izmenjenom politijom. Strukture bilateralne diplomacije – kojima je svaka država članica povezana sa svim ostalim članicama, kao i kojima je svaka od njih povezana sa Unijom – nalaze se primerene modernoj diplomaciji, ali ne i pripadne post-modernoj politici, kako se EU sve više razume. Ispitivanju razloga i načina delovanja ovih bilateralnih diplomatskih struktura posvećena je naredna rasprava.

Prvo je predložena srž problema objašnjenja bilateralne diplomacije unutar Evropske unije. *Drugo*, dat je pregled ostvarenih razmatranja bilateralizma i diplomatskog bilateralizma u EU. Saopšteno je kako se određuju menjajuće sredine za diplomatiju, kao i shvatanja da li izmena diplomacije može biti merilo izmene neke sredine opštenja. *Treće*, izloženi su nalazi istraživanja bilateralnih diplomatskih odnosa između država članica Evropske unije i diplomatskih odnosa svake članice sa Unijom, iskazane i u osobenom diplomatskom telu kakvo je COREPER. *Četvrto*, potanko je analiziran najnoviji pokušaj građenja teoretizacije bilateralne diplomacije u EU objavljen 2008. godine (Bátora, Hocking, 2008). Svođenje njegovih prednosti i mana zaključuje ovo izlaganje.

ZAŠTO JE BILATERALNA DIPLOMATIJA U EVROPSKOJ UNIJI SAZNAJNI PROBLEM?

Kada mišljenje nije u stanju da razumevanjem i objašnjenjem obujmi neku važnu promenu ili promene, pribежиште mu postaje pravdanje. Promene su predstavljene samo kao novine koje su jedino dodale „novi sloj“ tradicionalnim vidovima i oblicima procesa, ustanova, učesnika, delovanja, vrednosti ili normi.

Slično se rešava i problem razumevanja promena koje je u diplomaciji proizvela evropska integracija. Neuspeh da se promena shvati, a njena suština objasni, računa se izbegnutim pronalaženjem izgovora. Uočavanje ne samo trajnosti diplomatskih odnosa među državama članicama Unije, već i održanja bilateralnih diplomatskih struktura i ustanova tako je i dovelo do „bekstva“ u zaključak kako sve novine u Evropskoj uniji nisu izmenile suštinu diplomacije, a ni njeno odvijanje.

Pobija se da uvreženi oblici bilateralne diplomatije bivaju zamenjivani. Govori se da je ta zabluda posledica precenjivanja novina koje ništa suštinski ne menjaju. Tradicionalna diplomatija ostaje nepromenjena, a novine se na nju hvataju kao „novi“ sloj. Ispitivanje odnosa između novog sloja i tradicionalne diplomatije ne drži se potrebnim. Problem tog odnosa biva zaobiđen tvrdnjama da struktura bilateralnih diplomatskih odnosa između država članica EU ostaje netaknuta (Jönsson, Hall, 2005: 160).

Dokazuje se to, *prvo*, opominjućim pomenom da svaka država članica ima u prestonicama svih ostalih članica Unije svoje diplomatske misije (Jönsson, Hall, 2005: 160). *Drugo*, potvrda tome postaje i da su ambasade svih država u EU saobrazne, organizacijom, funkcijama i sastavom, ambasadama koje imaju u ostalim državama (Jönsson, Hall, 2005: 160). *Treće*, priloženo je odsustvo naznaka da će ova struktura bilateralne diplomatije „odumreti“ i očitost činjenica da će opstati. Među očitujuće činjenice opstanka tradicionalne bilateralne diplomatije u EU čak se uvršćuju veličine i velelepnosti sagrađenih ambasada država članica Evropske unije u Berlinu, kao novoj prestonici Savezne Republike Nemačke (Jönsson, Hall, 2005: 160). *Četvrto*, u istom cilju se ističe, da trajnu važnost tradicionalne diplomatije održava sve proširenije većinsko odlučivanje u Evropskoj uniji. Svakoj državi članici ono nameće da koristi mrežu ambasada unutar Unije za neprestano građenje koalicija oko pitanja koja su za nju presudna (Hocking, 2002a: 279). *Peto*, ističe se „bi-multilateralizam“ kao strukturno određeni vid diplomatije u EU. Poruka iza kovanice „bi-multilateralizam“ govori da je diplomatija u Uniji „bilateralna po svojim procedurama, a multilateralna po svrhama“ (Correia, 2002: 204; Hocking, 2002a: 279).

Posebnu strukturu bilateralne diplomatije u Evropskoj uniji čine stalna predstavništva država članica uspostavljena pri Komisiji u njenom sedištu u Briselu. Stalna predstavništva obrazuju radi zajedničkog rada jedan od najpoznatijih odbora u institucionalnoj strukturi Zajednice/Unije. Ovaj Odbor stalnih predstavništava (*Comité des représentations permanentes*) čuveniji je po skraćenici svog punog naziva kao COREPER. Pripremanje odluka Saveta je ključni posao COREPER-a. Šefovi stalnih predstavništava država članica Zajednice/Unije pri Komisiji u Briselu i njihovi zamenici, po pravilu profesionalne diplomate, redovno zasedaju svake nedelje radi pripreme odluka. Sledstveno, iz te uloge ide zaključivanje da se „tradicionalna multilateralna diplomatija prvenstveno ispoljava u središnjoj ulozi COREPER-a u stvaranju politika EU“ (Jönsson, Hall, 2005: 160).

Tvrdnje o diplomatskoj tradicionalnosti COREPER-a u multilateralnoj diplomatiji potkrepljene su evidencijom navodnog obilja vremena kojim stalni predstavnici raspolažu za razvijanje odnosa, uspostavljene institucionalne solidarnosti, i klubskog stila rada (Bátora, 2003: 8, 2005). Dodaje se da većinu odluka, pre nego što one dođu na red odlučivanja pred Savet ministara, stalni predstavnici usaglašavaju neformalno. Slika o tradicionalnim diplomatskim obeležjima delovanja COREPER-a dopunjena je i tvrdnjom da služi kao „poslednja moguća šansa pružena pregovaranju pre sastajanja ministara spoljnih poslova, ili šefova država ili vlada“ (Spence, 2002: 29).

Odbor za politiku i bezbednost (*Political and Security Committee*) koji čine predstavnici ministarstva inostranih poslova država članica, od 2001. godine priprema odluke EU o pitanjima vezanim za predupređivanje sukoba i upravljanje krizama. Odbor je nadležan i za donošenje zvaničnih odluka o uspostavljanju i ostvarivanju misija Unije za upravljanje

krizama. Dodeljenim nadležnostima on je zauzeo mesto COREPER-a u pripremanju određenih odluka Unije. Međutim, nije mu oduzeo značaj u pravljenju politika zajednice. Zato se i stalna predstavništva, koja obrazuju telo COREPER-a, moraju uključiti u ispitivanje verodostojnosti zagovarane očuvanosti tradicionalne bilateralne diplomatije unutar EU.

Provera ne može zaobići ni tvrdnju da je tokom 2002. i 2003. godine snižavanje uloge bilateralne diplomatije i diplomata u Uniji jezgrovito iskazano. Sročeno je glasilo da je bilateralna diplomatija od uloge isključivog „pregovarača“ svedena na ulogu saučestvovanja ili učešća u uključujućoj deliberaciji i olakšavanju administriranja (Bátora, 2003: 17, 2005).

PRESEK RASPRAVA O STANJU I ULOZI BILATERALNE DIPLOMATIJE UNUTAR EU

Sistem višestruko slojevite vladavine danas se pretežno koristi za objašnjavanje razvijanja procesa stvaranja politika u Evropskoj uniji.

Ključna tvrdnja o diplomatiji u EU sledi iz noseće postavke ovog objašnjenja. Postavka glasi da su unutar sistema višeslojne vladavine nacionalni demokratski sistemi u uzajamnom uzglobljenom delovanju i u uzglobljenom delovanju sa ustanovama Unije u višestranim forumima na višestruke načine (Olsen, 1996; 2007; Kohler-Koch, 1999; 2003; Egeberg, 1999; 2006; Nugent, 2003; Trondal, Veggeland, 2003; Hix, 2005). Pojednostavljeno se slojevita stvarnost stvaranja politika u EU daje prikazati kao prestanak očitosti šta u odnosima njenih država članica tvori „visoku politiku“. Nije ni ranije bilo razgovetnije šta čini ovaj soj „visoke politike“. Nekada je bilo jasnije ko je vodi, a ne šta ona jeste. Jasno je bilo da se radi o „visokoj politici“ dok su je vodile diplomate sledeći posebna pravila i norme diplomatije. Prema istoj meri, „prizemniji“, „svakodnevniji“, „običniji“ vidovi „unutrašnjih“ političkih procesa odvijali su se prema postupcima i pravilima demokratije koji je vladala u državama članicama (Bátora, Hocking, 2008: 13).

Predloženo stanje današnjeg stvaranja politika u Uniji nekada se označava kao „razlikovanje“. Nalazi se pojačano opadanjem sposobnosti vlada država članica da rade prema posebnim nacionalnim vremenskim rasporedima. Zato nacionalne vremenske rasporede sve više zamenjuje mnoštvo vremenskih rasporeda EU od oblasti do oblasti politike. Rokovi tih rasporeda povezuju državne činovnike unutar Unije u administrativne mreže koje „kuju“ politike. Jačanje „vodoravnog“ usklađivanja politike, duž izvršnih vlasti vlada država članica, odvija se uporedo sa opadanjem sposobnosti zakonodavne vlasti, odnosno nacionalnog parlamenta u svakoj od njih, da delotvorno nadzire te procese (Pollak, Slominski, 2003).

Izdvojenim promenama tumači se, i u isti mah potvrđuje, nastajanje unutrašnjeg poretka EU. Uzima se da je jedno od njegovih odlučujućih obeležja sve veće preklapanje dve uvreženo razdvojene institucionalne sfere države. Jedna je unutrašnja politika. Druga je diplomatija. Otuda se ovo obeležje jezgrovito označava kao „odomaćivanje“ odnosa među državama članicama EU (Duchêne, 1973) ili kao „pripitomljenje“ (domestikacija) diplomatije. Isto nađeno obeležje Ragi je iskoristio da Evropsku Zajednicu/Uniju odredi kao „viševidnu politiku“ (*multiperspectival polity*). Takvom biva jer je u njoj sve „otežanije vizuelizovati vođenje međunarodne politike među članicama zajednice, a u znatnoj meri, čak, i unutrašnje politike, kakva bi se odigravala da je polazište dvanaest odvojenih, jedinstvenih, učvršćenih gledišnih tačaka“ (Ruggie, 1993: 172).

Istraživači, analitičari i teoretičari ponavljaju da zbog pravnog okvira EU i institucionalizovanih političkih procesa, povezanih sa strukturom politike, imaju teškoće u nalaženju zadovoljavajućeg objašnjenja načina njihovog vezivanja. Objašnjenje im izmiče i kada ga prave iz ugla države, čije su težište demokratski procesi, i ako pođu iz jednostavnog ugla međudržavnih odnosa, čije su teme diplomatski procesi (Claes, 2003). Možda je, za potrebe istraživanja unutrašnje bilateralne diplomatije, višeslojnu vladavinu EU najpodesnije pojmiti kao „političku organizaciju u polju napetosti između demokratije i diplomatije“ (Bátora, Hocking, 2008: 14; Claes, 2003: 277). Ovakvo poimanje nudi rešenje za određivanje Evropske unije kao „uspostavljanja nastajućeg diplomatskog poretka, u kome su multilateralizam i bilateralizam isprepleteni, dok bilateralizam, koji tvori značajni činilac ovog višestranog poretka, istovremeno biva ponovo smešten unutar njega, bilo premeštanjem oblasti politike iz prvenstveno bilateralnog u multilateralni okvir, bilo u mešoviti ‚bi-multilateralni‘ skup procesa“ (Keukeleire, 2000: 4-5, 2003).

DA LI SE DIPLOMATIJA SISTEMSKI MENJA U MENJAJUĆIM SREDINAMA?

Sabrani činioци sistemske promene diplomatije nedostaju. Nisu prikupljene ni činjenice o uticajima pod kojima moguće nastaje. Najmanje su pretpostavljane činjenice pribavljene na osnovu sređenih pokazatelja prilagođavanja struktura diplomatije menjajućim sredinama u kojima mora delovati.

Nepobitnim se drži da već duže menjajuća sredina država prisiljava ministarstva inostranih poslova, kako to i priznaju, da ne prestaju, niti mogu posustati u sada gotovo neprekidnom procesu ocenjivanja i prevrednovanja svojih diplomatskih mreža i procesa putem kojih ih zadužuju da obavljaju određene poslove radi ostvarivanja postavljenih ciljeva politike. Razmatranja tačnih ciljeva predstavljanja i mogućih upliva na strukture diplomatije nisu započeta.

Obrasci i opšteg vođenja i upravljanja diplomatskim misijama podvrgnuti su pažljivom vrednovanju. Uključeni su u ocenjivanje i revizori vladinih budžeta. Istraživanja i teorije većinski se još uvek drže, i pored toga, pretpostavke o neumanjenom značaju država. Sledstveno su privrženi oceni da važnost međudržavnih odnosa nije smanjena. Objašnjenja i obrazloženja i opravdanja postojanja struktura diplomatskog bilateralizma su im u tome uslužna. Kada se diplomatske analize usmere na diplomatski bilateralizam, odnosno bilateralnu diplomatiju, obično u preduzetom poslu završe u ispitivanju bilateralne diplomatije kao procesa pregovora dve strane, po pravilu u ozbiljnom sukobu. Istraživani slučajevi bilateralnih pregovora, međutim, uopšte ne uključuju strukture bilateralne diplomatije.

BILATERALNA DIPLOMATIJA KAO MERILO SISTEMSKE PROMENE

Bilateralizam se odnosi na obuhvatan skup uzajamnih delovanja dve strane. Obuhvatniji je od skupa uzajamnih delovanja koje dve države ostvaruju preko uspostavljenih diplomatskih misija. Nije iscrpljen ni kada pokrije uzajamna delovanja dve strane vođena putem raznorodnih kanala veze. Nije potpun ni ako ne zapostavlja i sasvim rasuta transvladina odnošenja koja su nepodložna ukorenjenim rutinama profesionalne diplomatije.

Uključujuća odrednica olakšava objedinjenje bilateralizma u slojevite obrasce svetske politike i niz višestраниh okvira u kojima se vodi. Umesto da bude stavljen odvojeno i nasuprot multilateralizmu, kako se obično čini, bilateralizam može biti posmatran kao deo matičnog gradivnog „tkiva“ samog multilateralizma, uz date odgovore na pitanja kako ga on stvara, i na koji način oba istovremeno postoje (Smith, 2005). Jedno od zapažanja, prvenstveno sumnjičavo prema budućnosti bilateralne diplomatije, a onda i diplomatije uopšte, jeste da Evropska unija pruža „laboratoriju“ u kojoj se pažnja, zagolicana tim predmetom, može zadovoljiti obećavajućim ispitivanjem (Bátora, Hocking, 2008).

Dosadašnji radovi o diplomatiji u EU sadrže opredeljenje o njenom bilateralizmu (diplomatskom delovanju prema, sa i uz druge) i bilateralizmu u njoj (diplomatskom delovanju među drugima i ka drugima). Razumevanjem diplomatije u Uniji bilateralizam je obuhvaćen kao deo gusto isprepletanog obrasca višestраниh uzajamnih delovanja koja obezbeđuju i novi okvir za, kao i drugačije mogućnosti od tradicionalne bilateralne diplomatije (Keukeleire, 2000, 2003). Proces integracije, kao okvir posmatranja bilateralne diplomatije, može pokazati da model međuvladine saradnje nije ni prepreka, ni potvrda njenog opstanka. Bilateralna diplomatija se iz nje vidi kao sredstvo unapređivanja integracije, budući da upotrebom ospoljava ulogu građenja koalicija u razvijajućoj dinamici procesa odlučivanja EU (Smith, Tsatsas, 2002).

Postoje i gledišta o bilateralizmu kao jednom od temeljaca evropskog „akumuliranog izvršnog poretka“ u kome istovremeno postoje duži slojeva i multilateralnog poretka i nadnacionalnog administrativnog poretka (Curtin, Egeberg, 2008). Mada je prihvatljivo shvatanje o menjanju struktura preko kojih države članice Evropske unije nastoje da ostvare nacionalne ciljeve, nema dovoljno prikupljenih i proverenih podataka upotrebljivih za zaključivanje. Zapažanja da države članice Unije „tradicionalnu diplomatsku mašineriju“, koju čine diplomatske misije između njih, prilagođavaju svim tim novim zahtevima, zaista ne uživaju podršku pouzdano pribavljenih i proverenih činjenica.

Uočava se da „dnevni red EU“ sve više biva okosnica rada diplomatskih misija država članica Unije. Okrugli sto organizovan u februaru 2008. godine, na kojem su učestvovali predstavnici ambasada država članica EU u Austriji, bio je prilika za pokazivanje da je težišni pravac političkog rada svih njih upravljen ka pregovorima u okviru COREPER-a (Bátora, Hocking, 2008: 17). Procenjeno je da skoro 80-95% političkog rada pojedine ambasade država članica EU u Austriji usredsređuju na pitanja o kojima se pregovara u Briselu. Preostali prostor posla njihovih političkih odeljenja zauzimaju uobičajena pitanja bilateralnih odnosa. Mada „dnevni red“ uobičajenih bilateralnih pitanja ne ostaje van vidokruga ambasada država članica Unije, po važnosti zaostaje za pitanjima koja su na njenom dnevnom redu (Bátora, Hocking, 2008: 17).

Nemačko Savezno ministarstvo inostranih poslova pokazalo se kao predvodnik u uvođenju posebnih organizacionih postupaka za vođenje bilateralne diplomatije unutar Unije. Jedan od njih je pravljenje mreže službenika zaduženih za poslove EU. Uvedeni su 1995. godine kao posebni strukturni činilac sastava diplomatskih predstavništava SRN u državama članicama Evropske unije. Službenici zaduženi za poslove EU postavljeni su u svim ambasadama Savezne Republike Nemačke u državama članicama Unije, u pridruženim državama, kao i u njenom stalnom predstavništvu pri Komisiji u Briselu.

Zaduženi su za celovito bavljenje Unijom. Mreža ovih službenika širena je proširenjem članstva. Kako je koja država pristupala EU, ili kako je koja nova država postajala pridružena članica, tako je SRN u sastav svojih diplomatskih misija u njima uvodila službenika za poslove EU. Savezno ministarstvo Nemačke ocenjuje da na ovaj način uspešno „neposredno lobira“ u korist nemačkih pozicija u svim ovim državama, i da zahvaljujući njemu najpotpunije može procenjivati pozicije drugih država članica i država kandidata o svim evropskim pitanjima. Iskustvo uvođenja položaja diplomatskog službenika za poslove EU u sastav diplomatskog osoblja ambasada SRN tumači se kao ispunjavanje „preduslova uspešnog uvođenja sopstvenih interesa u proces uobličavanja ciljeva i zahteva evropske politike“ (Bátora, Hocking, 2008: 17).

Danas priznavano opšte „zgušnjavanje“ prostora i „skraćenje“ vremena proizvode posledice i u diplomatiji. Ministarstva inostranih poslova moraju se u odnosima sa mrežom svojih misija i strukturno, i u pogledu zadataka nositi sa obe promenjene veličine života. Tehnološke promene u ministarstvima inostranih poslova država članica EU omogućile su smanjenje uticaja udaljenosti i časovnih razlika. Najopštiji učinak je veća mrežna povezanost ministarstava sa njihovim misijama u inostranstvu (Bátora, Hocking, 2008: 17). Povezanost se pokazuje većim oslanjanjem ministarstva na mreže u inostranstvu, nego što se, po pravilu, u uobičajenim okolnostima, misije oslanjaju na ministarstva. Osim toga, misije su opremljenije za obavljanje poslova u državama prijema od brojčano desetakovanih geografskih odeljenja u ministarstvima. Korišćenje današnjih sredstava razmene informacija uslovalo je procene u ministarstvima da je njihovim misijama u svetu, kada su prilike redovne, potrebna ograničena podrška „geografskih odeljenja“ (Bátora, Hocking, 2008: 18).

Dvostrano opštenje vlada država članica EU ne odvija se više ni jedino, ni glavninom preko ambasada. Posledično se u ministarstvima inostranih poslova smanjuje broj ljudi koji rade na bilateralnim odnosima. Istovremeno, sve češće i sve više različitih nivoa javnih administracija država članica Unije neposredno opšti. Pritužbe diplomata da su ambasade postale „luksuzna konačišta“ slično ponavlja diplomatsko osoblje svake ambasade države članice EU u ma kojoj drugoj njenoj članici. Ogorčenost izbija iz stava da su ambasade država članica EU unutar Unije sve više „autobuske stanice delegacijama činovnika i ministara iz zemlje koji posećuju, u sve većem broju, svoje kolege u državi prijema“ (Ross, 2007: 215).

Suštinska promena rada ambasada država članica EU u Uniji opisuje se i kao „uzimanje iz ruku“ njihovom diplomatskom osoblju nekadašnjeg posla građenja pregovaračkih pozicija EU u uobličavanju različitih političkih pitanja. Ovi poslovi prebačeni su u vladine urede svake države članice. Činovnici vlada država članica Unije održavaju neposredne odnose (Bátora, Hocking, 2008: 18).

Promene u području usklađivanja spoljne politike država članica EU priključile su i razmene informacija koje se odvija preko COREU mreže. Ambasade država članica EU u Uniji primile su njeno postojanje, korišćenje i unapređivanje kao izazov svojoj ulozi. Uvođenjem Zajedničke spoljne politike i bezbednosti (*Common foreign and security policy – CFSP*) umnoženi su dvostrani kontakti država članica EU. Ipak, njihove ambasade to nije opteretilo ni povećanim obimom posla, ni dodatnim informacijama. Preko COREU bezbednosno pouzdane mreže opšte ministarstva inostranih poslova država članica Unije, tako što informacije u oblasti zajedničke spoljne i politike bezbednosti razmenjuju neposredno.

NALAZI ISTRAŽIVANJA O BILATERALNIM DIPLOMATSKIM ODNOSIMA UNUTAR EU

Razmatranja menjajuće sredine današnje diplomatije odvijaju se u nacionalnim diplomatskim službama. Usredsređena su na preispitivanje vidova (modaliteta) diplomatskog predstavljanja. Rasprave obuhvataju razvitak struktura diplomatije u birokratskim i političkim postavkama, kao i određivanje i ostvarivanje podesnih oblika i načina diplomatskog predstavljanja.

Unutrašnje rasprave o potrebama prilagođavanja i menjanja rada za pojedina ministarstva inostranih poslova država članica EU su skoro sastavni deo svakodnevnog posla. Neka imaju već dugo iskustvo „samopodešavanja“. Ministarstva koja su kasnija pokrenulo je na takav posao približavanje kraja veka i kraja milenijuma. Vremenom su određena ministarstva uspostavila i pravila analize uloge „bilateralnih ambasada“ u EU. Međutim, u javnom optičaju su samo Paškeova istraživanja bilateralnog diplomatskog opštenja Savezne Republike Nemačke sa ostalih 14 država članica nekadašnje EU-15. Ovo ispitivanje poslova ambasada Savezne Republike Nemačke u državama članicama Unije sprovedeno je 2000. godine. Namera iza preduzetog upoređivanja rada ambasada SRN unutar Unije bila je osiguravanje upotrebljivih rezultata za potrebna podešavanja organizacije diplomatske mreže i delovanja ministarstva inostranih poslova Savezne Republike Nemačke (Paschke, 2000, 2003).

OTREŽNJUJUĆI PAŠKEOV IZVEŠTAJ: DELOVANJE AMBASADA SRN U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU

Odgovor na pitanje da li se evropska diplomatija toliko strukturno menja, da državama članicama EU više nije potrebno da diplomatske odnose među sobom održavaju putem diplomatskih misija prisutnih u njihovim prestonicama, tražen je istraživanjem.

Ambasador u Saveznom ministarstvu inostranih poslova Savezne Republike Nemačke, Karl Teodor Paške (Karl Th. Paschke), dobio je zaduženje da izvrši posebnu inspekciju ambasada Savezne Republike Nemačke u državama članicama Evropske unije, pre proširivanja 2004. Poseban inspeksijski posao ministarstvo mu je naložilo određujući osoben cilj „pružane pomoći“. Paškeova zaduženja bila su da *utvrdi* na koji su se način zahtevi za delovanje ambasada SRN promenili kao rezultat evropske integracije, *saopšti* zaključke, i *pruži preporuke za delovanje* izvedene iz ispitanih vrsta poslova i utvrđenog obima njihovog vršenja. Nalaze svog posebnog nadzora (inspekcije) Paške je izneo u *Izveštaju*, prvi put objavljenom septembra 2000. godine (Paschke, 2000, 2003).

Inspekcijom su obuhvaćene ambasade SRN u Austriji, Belgiji, Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske (UK), Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Irskoj, Italiji, Luksemburgu, Holandiji, Portugaliji, Španiji i Švedskoj. Ključni nalaz obavljenog ispitivanja uticaja evropske integracije na delovanje diplomatskih misija SRN bio je dvostrukost njene ključne posledice. Zbog evropske integracije smanjen je obim poslova vršenih u okviru ostvarivanja takozvanih tradicionalnih funkcija diplomatskih misija, na jednoj strani, a umnoženi su poslovi u okviru obavljanju „novih“ diplomatskih funkcija misija, na drugoj strani.

Tradicionalne funkcije, u okviru kojih je obim poslova diplomatskih misija SRN opadao, bile su: pregovaranje, izveštavanje, kako u pogledu opsežnosti tako i u pogledu značajnosti, i unapređenje trgovine. Nove funkcije, u kojima je utvrđeno umnožavanje poslova nemačkih ambasada, bile su: javna diplomatija, usklađivanje pojedinačnih aspekata dvostranih odnosa, analiza, konzularne usluge, pospešivanje kulturnih veza i promocija nemačkog jezika i visokog obrazovanja u SRN.

Osnovu zaključaka o preduzimanju potrebnih koraka radi izmena činila je utvrđena srazmera preraspodele poslova. Prilagođavanja su morala pratiti ustanovljeno opadanje brojnosti određenih vrsta „starih“ poslova i višestrukog uvećanja nastalih sasvim „novih“ poslova u okviru novih dužnosti ambasada. Stalo se na stanovište da se u novim okolnostima dešava temeljna promena uloge diplomatskih misija. Nekada je diplomatska misija, zbog potreba diplomatskog predstavljanja, opštenja i upravljanja odnosima, bila glavni istureni pregovarač i tumač spoljnopolitičkih interesa države odašiljanja. Stoga je bila obavezna da deluje diskretno i poverljivo prema ministarstvu spoljnih poslova države prijema. Postojeće okolnosti bitno su izmenile uslove i potrebe za delovanjem diplomatskih misija.

Diplomatskim misijama SRN zaduženja i ulogu u državama članicama EU izmenili su zahtevi evropske integracije. Ostvarena evropska komunikacija postala je još jedna ravan potreba koje uokviruju kartu obavljanih poslova ambasada SRN u državama članicama Unije. Ravan dvostranih odnosa i ravan celine svetskih odnosa nisu ostale usamljene kao sredine stvorenih i stvaranih potreba delovanja koje uslovljavaju poslove diplomatskih misija. Pridružena im je i evropska ravan. Nemačke ambasade koje deluju u državama članicama EU, radi zadovoljavanja savremenih potreba za diplomatijom u sve tri ravni delovanja – u bilateralnoj, regionalnoj evropskoj, i globalnoj svetskoj – stekle su ulogu komunikatora i posrednika pozicija SRN. Diplomatske predstavnike SRN, koja je država članica Unije, kao zvanične sagovornike i „izvestioce“ primala je politički obaveštena javnosti u stvorenoj gustoj i postojanoj mreži kontakata sa svim segmentima društava u državama prijema.

Promenjene uloge uslovile su preokret u strategijama i ciljevima delovanja nemačkih ambasada u državama članicama EU. Ključne strategije, usled napredovanja evropske integracije, postale su „lobiranje“ (*lobbying*) i „umrežavanje“ (*networking*). Pronađene su kao najpogodnije za ostvarivanje tri nova ključna cilja delovanja. *Prvi* cilj delovanja ambasada SRN postalo je povećanje njihovog dopiranja do svih delova društva u svakoj državi članici EU. *Drugi* na listi ciljeva našao se cilj sticanja podrške demokratske većine u svakoj državi članici EU. *Treći* cilj, koji se probio među najvažnije, čini proizvođenje produbljenijeg razumevanja u javnosti država prijema šta je suština evropske integracije kao nužnog da bi se integracija održala.

Paškeov izveštaj strukturisao je, po značaju i važnost, izmenjene grupe poslova ambasada SRN u državama članicama Unije. Osnovne poslove unutar svake od grupa bliže je razjasnio sadržinski i po opsegu.

Poznati, nekada najvažniji, „politički rad“ ambasada nađen je danas ukotvljenim u dva pretežna posla. Jedan je porast značaja analitičkog izveštavanja. Drugi je ojačano javno diplomatsko delovanje misija.

Značaj ekonomske grupe poslova ambasada SRN u državama članicama Unije, iako je porastao, zbog postojanja i delovanja posebne nemačke mreže zastupanja ekonomskih interesa države i njenih firmi u svetu, postavljen je kao manje zahtevan skup poslova u budućem delovanju. Savezna Republika Nemačka se mogla opredeliti za snižavanje obima ekonomskih polova svojih ambasada neuporedivo smirenije nego što bi to bio slučaj sa državama koje nemaju posebne mreže predstavljanja i pospešivanja ostvarenja privrednih interesa. Paške je zaključio da u državama članicama Unije pospešivanje privredne saradnje, koje vrše ambasade SRN, mora u žiži neizostavno imati održavanje mreže kontakata u glavnim poslovnim krugovima u svakoj državi prijema, kao i u svim sektorima njene izvršne vlasti koji se bave ekonomskim pitanjima. Uspešno ostvarivanje poslovnog predstavljanja, koje vrši svaka ambasada SRN u bilo kojoj državi članici Unije, zahtevalo je neophodnu pokrivenost i sa dva dodatna načina delovanja. Jedan je činilo unapređenje rada na javnom predstavljanju Savezne Republike Nemačke kao mesta poslovanja i ulaganja. Drugi način je obavezivanje ambasade na pružanje podrške nemačkim firmama u nadmetanju za dobijanje ugovora na javnim konkursima za velike projekte, raspisivanjem u državi članici Unije u kojoj deluje.

Preporučeno je da rad u oblasti kulture svaka ambasada SRN u svakoj državi članici Unije usredsredi na sledeće poslove. Najpre, na poletno predstavljanje nemačkih ustanova kulture. Zatim, na neumorno podizanje korišćenja i učenja nemačkog jezika. Konačno, na predstavljanje nemačkih škola i univerziteta kao centara izvrsnosti u novom dobu znanja i informacija.

Utvrđen je u izveštaju i porast značaja pravnih i konzularnih poslova koje obavljaju nemačke ambasade u državama članicama Unije. Suštinska izmena ove grupe poslova pripisana je delovanju evropske integracije. Procenjeno je da su ambasade stekle proširenu mrežu korisnika pružanih konzularnih usluga. Međutim, u okviru tog porasta, a zbog sve veće potrebe podizanja kvaliteta konzularnih usluga, ambasadama SRN preporučena je posebna posvećenost poslu utvrđivanja mogućnosti da na organe svake države članice Unije, u kojoj deluju, bude prenet deo zadataka obavljanih za svoje državljane sa prebivalištem u njoj. Harmonizacija prava prešla je u grupu poslova nemačkih ambasada u državama članicama Unije. Zato su pojačani zahtevi da je što temeljitije obavljaju.

Odnosi sa štampom i političkom javnošću, kao grupa poslova koje obavljaju ambasade SRN u državama članicama Unije, nisu opali ni po značaju, ni po obimu. Produbljivanje evropskog integracionog procesa označeno je kao razlog sticanja dodatne važnosti ove grupe poslova. Ambasade su, sledstveno, dobile preporuku da se naročito staraju da njihovi odnosi sa medijima u svakoj državi članici Unije budu neprekidni. Ambasadama je postavljen i zadatak da još prilježnije i podrobnije prate izveštavanje medija u svakoj državi članici Unije, kako bi bile u stanju da ostvare bitniji uticaj na sadržinu njihovog izveštavanja o SRN.

Zahvaljujući dostupnosti i stalnom porastu korišćenja Interneta, kao novog sredstva opštenja, osobito u državama članicama Unije, svakoj ambasadi SRN je preporučeno da se brine za unapređivanje odnosa sa političkom javnošću upravo poboljšanjem prisustva na Internetu. Ambasade su zadužene da se staraju o održavanju profesionalne, interaktivne, i redovno ažurirane domne stranice (*homepage*) na Internetu. Dodatno im je ukazano da Internet olakšava zadatak ostvarivanja pune obaveštenosti javnosti sa kojom

održavaju odnose. Naloženo im je da proširuju elektronske liste (*e-mailing lists*) korisnika informacija u svakoj državi članici Unije u kojoj deluju i redovno im šalju ne samo opšte, već za pojedine grupe posebno značajne, najsvežije, ili analitički najprodornije informacije o stanju i najbitnijim pravcima razvoja u Saveznoj Republici Nemačkoj.

Utvrđen je i porast protokolarnih poslova. Zadaci ambasada umnoženi se pripremanjem poseta, učešćem u njihovom izvođenju, pratećom posetilaca, pružanjem pomoći u toku trajanja posete. Nastavljanje kontakata po ostvarenoj poseti postalo im je još bitniji posao. Zaključeno je da zahtevima ovih poslova treba odgovoriti ojačavanjem službe protokola, na jednoj strani, a smanjenjem izdataka štedljivim korišćenjem neophodnih sredstava, na drugoj strani.

STALNA PREDSTAVNIŠTVA DRŽAVA ČLANICA PRI KOMISIJI I DIPLOMATSKI OSOBENI COREPER

Savet, a posebno COREPER, bivaju uvršćeni među ključne posebnosti „diplomatskog miljea“ EU. Takav atribut stiču obezbeđivanjem „dodatnog sloja i/ili ‚superokvira‘ bilateralnoj diplomatiji“ (Bátora, Hocking, 2008: 14) među državama članicama Unije.

Uloga COREPER-a, kao ustanove koja je uz Savet proizvod preplitanja dveju tradicionalno odvojenih institucionalnih logika za modernu državu – od kojih je jedna logika unutrašnje, a druga logika međunarodne politike – još uvek čeka „svoje“ istraživače i teoretičare. Postojeća istraživanja omogućavaju da se osobenosti ove strukture bilateralne diplomatije izdvoje i istakne upadljiva nesaglasnost u procenama ishoda promena koje uslovljava.

Prvom se osobenošću COREPER-a, odnosno Odbora (komiteta) stalnih predstavnika, drži sam sastav stalnih predstavništva država članica. Pored osoblja ministarstva inostranih poslova, svako stalno predstavništvo države članice EU u Briselu uključuje i „domaće“ učesnike. Osoblje u sastavu stalnog predstavništva svake države članice je iz „unutrašnjih“ linijskih ministarstava. Uključeni su i predstavnici regija i oblast, nacionalnih banaka, kao i drugi „domaći“ učesnici političkog života (Westlike, Galloway, 2004: 205).

Deo sastava, ali sve manji, stalnih predstavništava država članica pri EU čine, po pravilu, diplomate. Šef stalnog predstavništva i njegov zamenik obično su diplomate visokog ranga. Šef stalnog predstavništva nosi zvanični naziv „izvanredni i opunomoćeni ambasador“ (*Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary*). Uobičajeno, u tradicionalnoj diplomatiji, ovaj naziv već upućuje da je šef države ovlastio lice koje ga nosi da predstavlja i preuzima sve obaveze u ime te države. Stalni predstavnici uobičajeno obavljaju dužnost od pet do sedam godina. Nije izuzetak da ostaju na istoj dužnosti i više od tog broja godina, mada, u većini slučajeva, to odstupa od uobičajene dužine inostranog službovanja šefova misija. Proširena je praksa u ministarstvima inostranih poslova država članica EU da diplomate na službovanju u inostranstvu zamenjuju na tri ili četiri godine, i pomeraju ih od zemlje do zemlje. Najčešće se duže ostajanje stalnih predstavnika u COREPER-u obrazlaže neophodnošću obezbeđivanja neprekidnosti delovanja, potom nužnošću posedovanja posebnih iskustava, i naročito obučenošću za predstavljanje interesa (De Zwaan, 1995: 15-17). Ponavlja se da još jednu pogodnost dužeg službovanja stalnih predstavnika u COREPER-u predstavlja njihova „socijalizacija“.

Delatnici ispod nacionalnog nivoa, kakvi su Länder u Saveznoj Republici Nemačkoj, imaju zasebne predstavničke urede u Briselu. Pored prisustva mnoštva „domaćih“ delatnika, drugo obeležje bilateralne diplomatije u COREPER-u i Savetu je obezbeđivanje okvira za razmene informacija „iz prve ruke“ o određenim pozicijama država povodom pojedinih političkih pitanja. Stalna predstavništva kao bilateralne diplomatske strukture zato su izazov ambasadama koje države članice EU imaju uspostavljene među sobom. COREPER čini da one nisu ni jedini, niti najbitniji izvori informacija o stavovima država.

Izveštaji ambasada države članice EU iz prestonica država članica Unije u kojima deluju suštinski sadrže glavninu obaveštenja o pozicijama vlada država prijema koje su već poznate stalnim predstavnicima. Jedino ukoliko bi ambasade država članica bile u stanju da obezbede analitičke izveštaje o društvenom okviru „iza“ određene državne pozicije, članovi stalnih predstavništva imali bi bolja saznanja potrebna u razvijanju upotrebljivih strategija za ostvarivanje uticaja i ubeđivanja u COREPER-u.

Postoji i uverenje diplomata u ambasadama država članica Unije da izveštaji koje prave i šalju nemaju nekadašnju vrednost. Ministarstva inostranih poslova već znaju poziciju vlade države prijema u kojoj ambasada deluje, zahvaljujući izveštajima svog stalnog predstavništva u Briselu. Pojedine države članice EU zbog toga su usmerile delovanje svojih ambasada u državama članicama Unije na povezivanje političkog rada sa procesima pregovaranja u okviru COREPER-a.

Naredno obeležje je da su stalna predstavništva, zbog uobičajeno igrane uloge „zakonodavca“, razvila u COREPER-u zajedničku kulturu. Nalazi se da ona nekada nadilazi tradicionalnu profesionalnu kulturu diplomatske zajednice, uobličenu radi umanjivanja varničenja prouzrokovanih zaštitom nacionalnih interesa, putem zajedničkim sporazumima uspostavljenih diplomatskih procedura i normi. Ističe se da je zajedničko preduzimanje pravljenja zakona uvelo u COREPER „novu logiku ispravnosti u bilateralnu diplomatiju unutar EU“ (Bátora, Hocking, 2008: 15). Diplomate u okviru COREPER-a suočene su sa posve različitim skupom očekivanja od diplomata u ambasadama. Očekivanja su posebna jer proističu iz obaveza političke odgovornosti i polaganja računa, kao i izloženosti uvidu i nadzoru. Time su bitno različita od očekivanja koja postoje u okviru tradicionalnih višestranih diplomatskih pregovora (Ross, 2007).

Pravila ispravnosti kako u COREPER-u, a još opštije u Savetu, preneti su iz unutrašnje političke sfere, ravnane prema demokratskim postupcima, u neuporedivo slabije uređenu međunarodnu sferu, kojom „vlada“ diplomatija. Zato naporednim postavljanjem nesravnjivosti dve sfere postaju upadljivije. Pored učinaka svikavanja, tu su i prihvatanje novih obrazaca ponašanja, i usvajanje novih radnih postupaka (De Zwaan, 1995; Lewis, 2005). COREPER biva označavan kao izvor najdalekosežnijeg menjanja bilateralne diplomatije unutar EU zbog ustanovljene strukture isprepletanih logika ispravnosti koje nisu istovetne u sferi unutrašnje politike i u međunarodnoj sferi (Bátora, Hocking, 2008: 16).

Ishodi izdvojenih promena mogu se gledati na dva načina. *Jedan* način je očekivati da dovedu do „odomaćenja“ ili demokratizacije diplomatije. *Drugi* način je procenjivanje da će dovesti do suprotnog ishoda. Anderson je dokazivao da će tradicionalne diplomatske norme, među kojima posebno mesto pripada posebnoj usredsređenosti na poverljivost

i nepotrebnost polaganja računa, početi da preovlađuju u procesima pravljenja zakona u Savetu (Anderson, 2007), a ne da će diplomatija i bi-multilateralno pregovaranje u CO-REPER-u i Savetu postati „odomaćeni“ u demokratskim procedurama i kulturi.

POKUŠAJ PRAVLJENJA TEORIJSKOG SVODA ZA PROUČAVANJE BILATERALNE DIPLOMATIJA U EU

Osobeni *finalité politique* Evropske unije pokreće brojna pitanja. Priroda ove politike izvan „okvira države“, „preoblikujuće“ (*transformational polity*) kako se nekada bliže određuje, zanima istraživače diplomatije spremne da ispituju njene konceptualne i praktične tečevine, odnosno *acquis diplomatique* Unije.

RAZLOZI ZA TEORETIZACIJU BILATERALNE DIPLOMATIJE U UNIJI

Višeslojnost evropske integracije premestila je rasprave sa organizacije države na pogodne vidove političkog organizovanja izvan okvira države. Zbog toga Evropska unija privlači ispitivanja valjanih „mehanizama“ organizovanja diplomatije izvan državnog rama. Posledično dolazi i zanimanje za pitanje da li i kako vidovima organizovanja, na različitim uzglobljenim ravnima usađenog odlučivanja i delovanja, EU menja suštinu diplomatije.

Multilateralna diplomatija u EU privukla je više teorijskog zanimanja od bilateralne. Ovaj odnos prvenstva sličan je većem teorijskom zanimanju pokazanom za pitanje kako je evropska integracija „udarila“ na ministarstva inostranih poslova, i da li je i kakvim njihovim prilagođavanjima i opiranjima na promene vodila proizvođači različite stepene „evropeizacije“, nego za pitanje kako su ambasade država članica unutar integracije prolazile pod njenim „udarcima“. Evropska unija, posmatrana kao međunarodni delatnik više umreženih „nivoa i arena“, podstakla je i proučavanje diplomatskog multilateralizma u nekoliko pravaca. Najbitniji je bio ispitivanje kako je Unija povezana sa ostalim „regionalnim arenama“, kao i kako je i koliko uključena u međunarodnu i globalnu sredinu (Keukeleire, 2000; 2003; Hocking, Spence (eds.) 2002, 2005; Bátor, 2003, 2005).

Dodatno, EU kao proizvod multilateralizma, i nosilac „delotvornog multilateralizma“ kojim sebi gradi globalni položaj, nađena je, i iz tih razloga, podesnijom za proučavanje multilateralne diplomatije. Multilateralizam u Uniji zasenio je značaj bilateralne diplomatije. Diplomatski bilateralizam unutar EU, zvanično ostvarivan preko diplomatskih misija koje države članice imaju uspostavljene jedne kod drugih, kao i preko stalnih predstavništva svake od njih pri Komisiji EZ/EU u Briselu, zaklonile su i višeslojne i višeučesničke mreže opštenja. „Multilateralizam usađen u bilateralizam“ postao je način tumačenja odnosa multilateralne i bilateralne diplomatije unutar Evropske unije.

Trajno korišćenje država članica diplomatskim misijama za održavanje uzajamnih odnosa podlokalo je temelje većine teorija međunarodnih odnosa napravljene na pretpostavkama o uspostavljanju i razvoju nacionalnih država i putanjama njihovog preobražaja u jednoobrazne suverene teritorijalne jedinice međunarodnog sistema. Navodno istorijski utvrđenu, neraskidivu vezanost „do smrti“ između države i diplomatije, kao i strukture trajno prisutnih diplomatskih misija u inostranstvu i suverene teritorijalizovane države, ukorenile su vladajuća objašnjenja.

Takve teorije tvrde da su životne potrebe suverenih nacionalnih država, za istovremnim i međusobnim opštenjem i čuvanjem sopstvene odeljenosti nepovredivom, pretvorile bilateralnu diplomatiju i njenu strukturu diplomatskih misija u državni „monopol“. Očekivanja, mišljenja iz prethodnih polazišta, bila su da će sve potpunije objedinjavanje suverenih nacionalnih država učiniti bilateralnu diplomatiju zastarelom, a njenu tradicionalnu strukturu trajnih misija u inostranstvu nepotrebnom. Diplomatske misije među članicama Unije „prkose“ ovakvom soju tvrdnji o izlišnosti i kraju bilateralne diplomatije.

Stvarnost procesa evropske integracije osporila je održivost predviđanja da će integrisanje država ukloniti potrebe i time mogućnosti postojanja bilateralnih misija među njima. Mada ovaj proces objedinjavanja u Evropi nije doveo do „odumiranja“ diplomatskih misija, učinio je njihove položaje i uloge nejasnim. Sve države članice EU nose se sa sličnim problemom. Raspoloživi deo budžeta za održavanje nacionalnih diplomatskih sistema smanjuje se u svakoj. Delatnost diplomatije – kako se dovtljivo govori – zahteva „budžet za šampanjac“, a živi na „budžetu za pivo“. Zato ministarstva inostranih poslova nastoje da snize troškove umanjenom širinom i punoćom mreža misija u inostranstvu. Oprečno opštem pritisku za „skupljanje“ spoljnih mreža prevezivanjem, kako pokazuju skorašnja istraživanja (Bratberg, 2007), diplomatske mreže svih država članica Unije vremenom su se geografski „zgusnule“ i kadrovski „popunile“ upravo u EU oblasti.

Navedene činjenice isturaju suštinsku obavezu razumevanja trajnosti struktura bilateralne diplomatije u skupu struktura sistema objedinjujuće povezanih, integrisanih država, koje su svoje suverenitete „udružile“ i „rašćlanile“. Jednu strukturu bilateralne diplomatije čine diplomatske misije, navodno „tipične“ jedino za sistem nezavisnih suverenih teritorijalnih država. Države članice imaju u drugim državama članicama Unije trajno prisutne diplomatske misije, iako Unija nije samo, ili je sve manje sistem nezavisnih suverenih teritorijalnih država. Nasuprot očekivanjima da će logika uznapredovalog i razvijenog regionalnog objedinjavanja dovesti do nestanka diplomatskih misija među jedinicama evropske integracije, države članice EU se i dalje koriste njima za održavanje dvostranih odnosa. Diplomatske misije jedne države članice EU predstavljaju nju, i dalje, u drugim državama unutar Unije. Popunjene su osobljem. Obavljaju raznolike funkcije. Sve je tako. Isto je tačno i da je sredina EU sistemski različita od sredine sistema suverenih teritorijalizovanih nacionalnih država.

Ovakve teme zadiru u jezgro polazišta i pretpostavki vladajućih teorija međunarodne politike. Zato se teoretizacija bilateralne diplomatije, a i diplomatije u celini, usrdno zapostavlja u međunarodnim studijama. Teorije pokazuju više sklonosti za izbegavanje suočavanja upadljivih protivrečnosti svojih tvrdnji i predviđanja, na jednoj strani, sa stvarnostima regionalne, međunarodne i globalne politike, na drugoj strani. Nisu rade da zađu u ispitivanje verodostojnosti važećih „pravilnika“ mišljenja o nastanku moderne diplomatije i njenih temeljnih vidova, pre svih bilateralne diplomatije. Pregledanje tih nosećih ubeđenja, naročito o nastanku i razvoju suverene teritorijalizovane države – koja prolaze kao neupitna, nalik valjanim postupcima provereno potvrđenih saznanja – izbegava se pošto bi potreslo celu građevinu međunarodnih studija. Radije se na teorijskom planu biraju „podešavanja“ i „štimovanja“ pitanja promena koja ne bi podrila temelj saznajne strukture međunarodnih studija. Probiiranje pitanja, iz tih razloga, promašuje putanju pitanja na koja stvarni život traži odgovore.

Korišćenje diplomatskih misija za održavanje odnosa među državama članicama EU – EU koja je uznapredovalo razvijena regionalna integracije – za većinsku grupu teorija međunarodne politike predstavlja potpunu nepravilnost u ponašanju. Ukoliko bi ove teorije odustale od toga da postojanje diplomatskih misija, kao strukture bilateralne diplomatije unutar Unije, drže za posledice „neispravnog“ ponašanja država članica – ali i odbile da priznaju ta svoja predviđanja za ispravne posledice „pogrešne teorije“ – jedino rešenje za smisljeno otklanjanje ovakvog neslaganja očekivanja teorije i rada stvarnosti bilo bi dokazivanje da evropska integracija, uprkos preko pola veka institucionalnog trajanja, nije uznapredovalo razvijena.

Moralo bi se u, u ovom slučaju, dokazati da je Evropska unija samo opsežnije razvijen skup učestalih uzajamnih delovanja suverenih nacionalnih država, i da zato ne menja ni suštinu, niti organizaciju ijedne od njih, a ponajmanje preobražava međunarodni sistem koje te države čine. Dokaz, kojim bi se mogao potkrepiti tako izveden zaokret u određenju EU, bio bi njena stvarnost. Uzimalo bi se da stvarnost EU, bez obzira kako njene države članice „zamišljaju“ suštinu svojih odnosa, pokazuje sposobnost da ih jedino održavaju na „tradicionalni“ način, putem iste vrste ustanove koju upotrebljava svaka suverena nacionalna država – bila velika ili mala, jaka ili slaba, moderna ili post-moderna – iako nije, niti teži da bude članica ma kakve regionalne integracije. Vrstu teorija nesličnu prethodnoj bi uzmicanje stvarnosti od njenih predviđanja usredsredilo na pronicljivije bavljenje stvarnošću. Radila bi to radi izvođenja pred mišljenje svega što je u stvarnosti nađeno da ometa valjanost objašnjenja.

Dve duži stvarnosti vide se u korišćenju diplomatskih misija u odnosima država članica EU. *Prvu duž* obrazuje uočavanje da države članice EU, kao i gotovo sve države na svetu, tačnije da vlade ovih država članica, kao i vlade skoro svake države danas, tragaju za novim institucionalnim rešenjima. Oslanjaju ih na pogodne modele organizovanja spoljnih poslova. Raspoloživi organizacioni modeli, čija su središta uobičajeno ministarstva inostranih poslova u vladama država, uvučeni su u procese zamašnih prilagođavanja. Očekuje se da bi napravljenim podešavanjima odgovorili na istovremene pritiske – ali ne i istosmerne – koji dolaze iz unutrašnjih društava, iz okružujuće regionalne, i iz okružujuće međunarodne sredine (Bátora, Hocking, 2008: 2). *Drugu duž* pravi dovodenje svih prethodnih „podešavanja“, „prilagođavanja“, „preblikovanja“ u odnos se već odavno pokrenutim, ali neokončanim raspravama, a u vođenju zapletenim u mnoga čvorišta, o načinu na koji bi EU trebalo da razvije svoju „diplomatsku mašineriju“ i pogodnosti modela na kojima bi ih mogla zasnovati (Bátora, Hocking, 2008: 2).

POJMOVNA MREŽA ZA TEORETIZACIJU

Predocenim razlozima potreba teoretizacije bilateralne diplomatije u Evropskoj uniji polazno je prilagođeno i samo njeno određenje.

Evropska unija shvaćena je kao „razvijajući diplomatski milje“ u kome praksa diplomatije odgovara na pritiske pristižuće iz dve povezane ravni interesa i delovanja (Bátora, Hocking, 2008: 2). Ovakvim pojmovnim uokvirenjem pronađene su kote rešenja za ispitivanje odvijanja bilateralnog diplomatskog opštenja među državama članicama EU preko

diplomatskih misija. Uoprednom delovanju preklapajućih uzroka pripisano je takvo činjenje u diplomatskom predstavljanju. Uzeto je kao nastojanje članica Unije da njime „prilagode“ napetost između diplomatske modernosti, usađene u institucionalizovane „vestfalske“ modele organizovanja odnosa države sa državom, i diplomatske post-modernosti nastajućih diplomatskih procesa i struktura van države (Bátora, Hocking, 2008: 2).

Izlazi da jedno „lice“, ili jedan presek nađene temeljne napetosti, ili rasvođenosti diplomatije između modernosti i post-modernosti u EU, predstavlja nastavljeno „prisustvo“ diplomatskih misija u unutar evropskom bilateralnom predstavljanju. Pala je pretpostavka, sasvim u duhu i prema slovu važećeg pravilnika mišljenja u međunarodnim odnosima, a i znatnom delu diplomatske teorije, da su se uzajamno uspostavljajuće razvijale strukture i procesi bilateralnog diplomatskog predstavljanja i modernog državnog poretka. Odabrano je da se proučavanje otkrivene „temeljne napetosti“ između moderne bilateralne diplomatije, „bliznakinje“ modernog sistema suverenih teritorijalnih država, i postmoderne diplomatije sistema političkog organizovanja izvan suverenih teritorijalnih država, okrene ka utvrđivanju promena i trajnosti bilateralnog diplomatskog predstavljanja kao analitičke lupe za posmatranje promena i postojanosti modernog državnog poretka u EU. Zaključku o neomeđenosti mišljenja ovog polja, pridružena je procena o manjku sveobuhvatnog proučavanja promene dinamike bilateralne diplomatije u Uniji.

Odbijeno je podvrgavanje ponuđenog teorijskog svoda – pod kojim bi se mislila bilateralna diplomatija u EU, kako bi njeno proučavanje bilo pokrenuto u pravcu empirijskih istraživanja radi davanja odgovora na pitanje zašto i kako države članice koriste diplomatske misije u međusobnim odnosima – suženim potrebama neposredne političke upotrebljivosti. Nije isključena mogućnost da istraživanja, sprovedena pod njim, pruže nalaze primenjive za pravljenje politike država članica EU. Postavljeno je jedino nedopustivim da im težnja za praktičnom upotrebljivošću nalaza pomuti postizanje zahtevnog cilja stvaranja baze sređenih i pouzdano proverenih odnosnih podataka. Njome se jedino može podržati postizanje razumevanja promena sistema diplomatije u okviru EU sredine višeslojne vladavine, određene potrebama održavanja odnosa kako među državama koje je čine, tako i upravljanja procesima uspostavljanja političkog organizovanja izvan okvira država.

Unutrašnja dvostrana diplomatija u Evropskoj uniji shvaćena je ne samo kao skup struktura „neuštimovanih“ sa zahtevima rastućih globalnih potreba, nego i protivnih „logici“ razvijene regionalne integracije (Bátora, Hocking, 2008: 1). Sarazvitak struktura i procesa bilateralnog diplomatskog predstavljanja i modernog državnog poretka držan je za nepromenjivu veličinu. Stoga je proučavanje njihovih promena i trajnosti smatrano uslužnom analitičkom lupom u proučavanju promene i trajnosti modernog državnog poretka u EU.

Sveobuhvatno proučavanje dinamike bilateralne diplomatije u Evropskoj uniji, njenih promena i trajnosti, zagovarano kao gnoseološki i metodološki neophodno, uvedeno je u prostor rastrzan zahtevima za održanje međunarodnog sistema, odnosno sistema država, na jednoj strani, i zahteva uobličavanja globalne politije, na drugoj strani. Diplomatsko delovanje u ovom prostoru napete oprečnosti istovremeno je izloženo zadovoljavanju potraživanja zahtevanih na stranama obe krajnosti. Na jednoj strani su zahtevi da bude primereno uobičajenim međudržavnim odnosima, odnosno da se produži pod uslovima „diplomatske modernosti“ (Bátora, Hocking, 2008: 2). Na drugoj strani su zahtevi da

održava procese i strukture nastajuće izvan granica država, odnosno da udovolji uslovima „diplomatske post-modernosti“ (Bátora, Hocking, 2008: 2). Pomno ulaženje razumevanja u napetosti istovremenog pokrivanja diplomatskim opštenjem zahtevanih krajnosti procenjeno je kao neophodno, a nedostajuće za pokušaje sabranog proučavanja menjanja sistema diplomatije i predviđanja upravljačkih rešenja za otklanjanje delujuće rastrzanosti.

Ulazak u pravljenje svoda objašnjenja bilateralne diplomatije u EU nije mogao zaobići određivanje nacionalnog diplomatskog sistema. Njime je označena „mašinerija“ putem koje nacionalne vlade vode svoju međunarodnu politiku (Bátora, Hocking, 2008: 2). Isticanjem međunarodne politike pomeren je posmatranje okosnih ustanova nacionalnog diplomatskog sistema. Zato se među činocima institucionalne strukture nacionalnog diplomatskog sistema nije našlo samo ministarstvo inostranih poslova, već i niz drugih birokratskih delatnika, sva resorna ministarstva i državne agencije. Ukupnost procesa utvrđivanja i sprovođenja međunarodne politike države čini odnose ministarstva inostranih poslova i njegove spoljne diplomatske mreže sa drugim ustanovama strukture nacionalnog diplomatskog sistema višestrukim i sve slojevitijim. Posebno u pogledu funkcija koje vrši ministarstvo i obavlja njegova mreža.

Bilateralizam, kao skup procesa ostvarivanja političkih ciljeva, razlikuje se od multilateralizma ukorenjenošću u nepodudarnoj pregovaračkoj logici i dinamici (Bátora, Hocking, 2008: 3). „Mašinerija“ za vođenje bilateralnih odnosa vremenom je postala usko vezana za trajno prisutne i delujuće, ili rezidentne, diplomatske misije. Izbor je pao na njih pošto je iskustveno nađeno da najdelotvornije ispunjavaju zahtev neprekidnog ostvarivanja diplomatskog predstavljanja jedne države u drugoj državi. Upadljivo postojanje diplomatskih misija među državama članicama EU dovelo je do predloga da se bilateralna diplomatija posmatra ne samo kao osoben vid usađen u prošlosti, već kao izuzetno prilagodljiv vid diplomatije podesan da svojim oblicima i ciljevima uz bok prati, menjajući suštinu EU kao politije, i uopšte zahteve današnjice stavljene pred diplomatiju širim obrascima svetske politike (Bátora, Hocking, 2008: 3).

Ispravno je podvučeno da je ovakvim određenjem postavljeno pogodno osvetljenje za uočavanje ključne veličine diplomatske prakse. Diplomatska praksa je uporedno ostvarivanje cilja pristupa ključnim mestima donošenja odluka i zadovoljavanje uslova prisustva u tim ključnim arenama (Bátora, Hocking, 2008: 3). Povratno je povezana sa funkcijama koje se vrše u posebnim okvirima. Mada Evropska unija označava prekretnicu u odnosima između veličina diplomatske prakse i strukture diplomatije, bilateralizam, ipak, ostaje bitna, mada menjajuća, crta spoljnopolitičke sredine koja se može videti i kao „post-moderna“, ili, moguće, „post-vestfalska“ (Bátora, Hocking, 2008: 3).

POLAZIŠTA PRAVLJENJA TEORETIZACIJE BILATERALNE DIPLOMATIJE U EU

Predmet promene i trajnosti diplomatije može se ispitivati u različitim vremenskim okvirima.

Danas ram razmatranju daje pitanje da li smo svedoci nastajanja nekog novog oblika, takozvane post-moderne diplomatije u Evropskoj uniji, ali i na obuhvatnijoj ravni, na globalnom planu. Pretpostavku ovakvog razmatranja čini podsećanje na prošlost

diplomacije i načine na koje je bila građena u različitim razdobljima i na različitim prostorima. Potrebu da se posveti podsećanju na istorijske diplomacije određuje preovlađujuća sklonost njenog vezivanja za modernu državu i navodni razvitak „Vestfalskog“ poretka, ili modernog sistema država. Vezivanje diplomacije za taj izmišljeni trenutak nastanka poretka, ili „modernog“ sistema država – zaključivanjem mira na dva istovremeno održavana kongresa u dva mesta, u Minsteru i Osnabriku, u srednjevekovnoj oblasti Vestfalije – opterećuje glavninu tekućih rasprava. Pod tim se opterećenjem raspravlja o ulozi i značaju struktura i procesa koji se smatraju „ispravno“ pripadnim diplomaciji, i uviđa da između njih i potraživanja uvršćenih na „dnevne redove“ današnje svetske politike nema „uklapanja“ (Bátora, Hocking, 2008: 4).

Prihvatanje da duga istorije obiluje različitim vidovima diplomacije i njihovim oblicima miri današnjicu sa činjenicom da postojeća raznolikost oblika diplomacije nije ni privid, niti bilo kakva nepravilnost u odnosu na njen tobož „normalan“ oblik. Oblik uziman kao „normalan“ nije ništa drugo do proizvod umišljanja kako je diplomatija samo ono što je sauspostavljeno modernim međunarodnim sistemom koji čine suverene teritorijalizovane države. Posmatranje diplomatija danas, a osobito u vreme pre uspostavljanja međunarodnog sistema koji se drži za moderan, otkriva da je ona suštinski skup „praksi, pravila i postupaka koji omogućavaju uređenu uzajamnost i posredovanje među ljudskim skupinama od najranijeg doba nastajanja čovečanstva“ (Bátora, Hocking, 2008: 4).

Najtemeljniju podlogu diplomacije čini proces posredovanja između nekih „nas“ i nekih „drugih“ (Numelin, 1950). Šarp je osnovom diplomacije smatrao mirenje ljudskih poriva za izdvojenom odvojenošću i zajednicom (Sharp, 1999). Utemeljujuće zamisli diplomatije sticale su posebna praktična izvođenja u različitim vremenskim i prostornim sredinama.

Nema svestremenog i na svim prostorima „normalnog“ vida diplomacije. Nema ni jednoobraznosti njegovih oblika. Jednog jedinog vida diplomacije i njegovih jednoobraznih oblika nema ni u jednom određenom odseku vremena na određenom prostoru. Čak su i „obrasci, moderne“ diplomacije neuporedivo slojevitiji kako u pogledu učešća, tako i u pogledu procesa“ (Bátora, Hocking, 2008: 5). Uprkos svim činjenicama ispostavlja se da je modernost u diplomatiju ulivena granicama teritorijalno organizovane države. Ulivanjem granica države izašla je funkcija diplomacije da „čuva“ te tačke presecanja unutrašnje državne sredine sa spoljnim sredinama. Ova utoka, u zamislama zagovornika modernosti kao monopola suverene teritorijalizovane države na diplomatiju, slila se i u njen jedan jedini bilateralni vid kao „normalan“ i odliven u jedan jedini oblik trajno prisutnih i delujućih, rezidentnih, diplomatskih misija u drugim državama prihvaćenim da su joj ravne. Stvarnost Evropske unije napada ovu raširenu predstavu o diplomaciji kao monopolu moderne države.

Prema Bartoliniјevim dokazima jedna od osobeno određujućih crta evropske integracije je istovremeno postojanje različitih vrsta granica u državama članicama (Bartolini, 2005). Granice koje se više ne vide kao „tvrde“, mada takve nikada nisu ni bile, i prihvatanje, pod sve više pritiska stvarnosti, ne samo da su „meke“, ili „propusne“, nego i sve razlivenije, olakšava bitnije uočavanje da su sve veće mogućnosti „izlaska“ iz okvira granica. Mogućnost „izlaska“ iz prostora datih svim povlačenim, postavljanim, i određivanim granicama najzad se izborila za pravo da se o njoj razmišlja u procesu

teritorijalnog neorazličavanja unutar Evropske unije. Ovakva zamisao krenula je da se probija od 1978. godine (Hirschman, 1978). Bartolini je otvorio temeljnu raspravu o mogućnosti „delimičnog izlaska“ ljudi iz „svoje“ države. „Izlazak“ je „delimičan“ kada su delatnici fizički i dalje u svojoj zemlji, ali su pristupom raznorodnim vrstama spoljnih izvora – od posla, preko druženja, zabave, i najbitnijih životnih potreba – iz nje suštinski „izašli“ (Bartolini, 2006).

Upotrebom ovakvih pomaka uvida u sadašnjost i prošlost za ohrabrivanje razmišljanja na način nepodudaran vladajućem pravilniku, stiže se do postavljanja pitanja o mogućnosti prepoznatljivog uočavanja vida post-moderne diplomatije i o njenim obeležjima. Jedan od odgovora, nepobitno moguć, jeste da samo pitanje nije ni dobro osmišljeno, a nadasve je nebitno. Gotovo je neizvodljivo, a svakako nije korisno, uveriti sve koji prisežu samo za vladajućim uverenjima – iako su samoumišljeno ispravna, a patentno netačna – da je, po određenju, diplomatija ustanova poretka koga čine države, i da njene norme, načela delovanja, i procesi nisu podesni za doba u koje se traže nova načela usadna u zahteve globalne vladavine (Bátora, Hocking, 2008: 5).

Smišljen način nošenja autoosporavanja ovako iznetih tvrdnji našao je dva ugla napada. Prvi je bio da svako precenjivanje globalne vladavine ne pridaje dovoljno značaja trajnosti uloge države, i njenih delujućih jedinica kao bitnih činilaca višesredišnjeg svetskog poretka, zbog čega se ne uspeva u njenom razumevanju. Poredak globalne vladavine, upravo takav kakav jeste, podstiče rast rasutosti vlasti koje se bave uređivanjem, dok država „ne odumire“ (Bátora, Hocking, 2008: 5). Drugi ugao napadu dalo je zapostavljanje činjenica da se u odgovoru na promene, i u sredinama međunarodne i unutrašnje politike, dešavaju pomeranja u nacionalnim diplomatskim sistemima. Ona pokazuju bitna odstupanja od procesa moderne diplomatije (Bátora, Hocking, 2008: 5). Možda je najbitnije što ih određuju promene u samoj suštini i funkcijama države. Zbirno su te promene označene kao prelaz od „integralne“ ka „pokretačkoj“ (*catalytic*) državi. „Pokretačka“ država probleme skupnog i usklađenog delovanja sve više rešava povezujući se sa nizom nedržavnih delatnika i oslanjajući se na njihova sredstva kao izvore okupljanja (Lind, 1992).

Hoking je, svojevremeno, iz ove suštinske promene države izveo pojmovno uobličavanje „pokretačke diplomatije“ (*catalytic diplomacy*). Istakao je da ovaj vid diplomatije „pokretačke države“ određuje preduzetničko okupljanje nedržavnih delatnika oko države, koje često obavljaju profesionalne diplomate, nastojeći da upravljaju političkim pitanjima (Hocking, 1999). Slične procese usklađenog i udruženog delovanja država, drugih organizacija sposobnih da odlučuju i deluju, i različitih društvenih delatnika i preduzetnika kao određujuće za savremenu diplomatiju Džefri Vajzman (Geoffrey Wiseman) nazvao je „polilateralizmom“ (*polylateralism*). Stavio ga je uz bilateralizam i multilateralizam kao novi vid diplomatije u poretku višeslojne vladavine. Polilateralizam je odredio kao „održavanje odnosa zvaničnih entiteta (poput država, više država koje deluju udruženo, ili međunarodnih organizacija koje su uspostavile države) sa barem jednim nezvaničnim, nedržavnim entitetom, u kojima je razložno očekivati sistematičnost, uključujući i neki oblik izveštavanja, opštenja, pregovaranja i predstavljanja, ali ne i uzajamno priznavanje kao suverenih, ravnopravnih entiteta“ (Wiseman, 1999: 10-11).

Izlazi, posledično, da jedno od važnih obeležja post-moderne diplomatije čini sve veća slojevitost obrazaca uzajamnog delovanja država i menjajućeg opsega drugih delatnika i u javnoj, i u privatnoj sferi. Pojedini istraživači predstavili su nove uzajamnosti kao zaokret od hijerarhijskih, i iz države vođenih diplomatskih procesa, ka *mrežama delovanja*. Diplomate i tu zadržavaju ključnu ulogu. Više nemaju tradicionalne obaveza „vratarā“. Sada su diplomate „na sceni“ mreža koordinatori usredsređenog državnog delovanja i olakšivači u građenju i poslovanju političkih koalicija raznorodnih delatnika (Bátora, Hocking, 2008: 6). Nekada se takvo težišno pomeranje vidi kao delatnost „opkoračivanja granica“ ili njihovog „preplitanja“. Uloga profesionalnih diplomata u stvaranju dodate vrednosti takvim delovanjem proističe iz sposobnosti da rade u prostorima koje stvaraju pre fluidne, nego „tvrde“ granice državnih međa. Modernu diplomatiju svojim međama razdelile su države razdvajanjem političkog prostora na domaći i spoljni, i odvajanjem dnevnih redova unutrašnje i međunarodne politike (Hocking, 2004; Hocking, Spence (eds.) 2002, 2005).

Post-moderni diplomatski poredak slika se u skladu sa „prirodom“ EU kao jedna od „arena“. Često se predstavlja kao višestruki skup slojeva u kojima se međunarodno delovanje, delovanje na nacionalnoj ravni, i u ravni EU, a, u pojedinim slučajevima i okolnostima, i u ravni ispod nivoa vlasti nacionalne vlade svake države članice, upliće u višeslojne mreže (Krahmann, 2003). Majkl Smit razlikovao je moderne od post-modernih spoljnopolitičkih sredina. Odredio je da post-modernu spoljnopolitičku sredinu obeležava umanjena usredsređenost na teritorijalnost i središnju vlast koja sve nadzire. Nije propustio da ukaže i na prostor u kome različiti nivoi spoljnopolitičke aktivnosti istovremeno postoje jedan uz drugi (Smith, 2003). Države članice EU, i Evropska unija (EU) kao skupni spoljnopolitički delatnik, nisu u odnosima nultog zbira. Istovremeno deluju i jedne pored drugih, i jedne mimo drugih, i jedne sa drugima u istom pravcu. Prateći obrasci diplomatije su sažetak ove višestruke slojevitosti. Obrasci opštenja i odnošenja unutar i izvan EU su takođe raznostruki. Upravo je to i jedna od odrednica međunarodne politike. Obrasci diplomatskog predstavljanja, stoga, postaju sve gušći i sve rasutiji.

Poimanje predstavljanja središno je i za praksu, i za analizu diplomatije. Slično diplomatiji u celini, i analiza predstavljanja, ipak je često, samo delimična, a obično promašuje suštinu (Jönsson, Hall, 2005). Rasprave o ulozi diplomatskih mreža, posebno ulozi koje diplomatske misije uspostavljene među državama neposredno trpe posledica su vladajućeg obrasca mišljenja diplomatije usađenog u realističko i neorealističko objašnjenje međunarodne politike (Lee, Hudson, 2004).

Ostvarivanje predstavljanja jedne države u drugoj preko diplomatske misije jedna je struktura bilateralne diplomatije. Postojanje diplomatskih misija, ili trajnost bilateralne strukture ne potvrđuje ni nepromenjenu važnost, niti neizmenjivost funkcija bilateralne diplomatije. „Stvarni svet“ diplomatije, podlozan i unutrašnjim podešavanjima i pritiscima spoljnih zahteva, izmiče teoretičarima i istraživačima. Kišan Rana među njima čini izuzetak. Izdvojio se nastojanjima da suštinu stvarnog bilateralizma i menjajuće uloge ambasadora u diplomatskim mrežama verodostojno unese na saznavnu mapu (Rana, 2002, Rana 2004). Raniji pokušaj, učinjen na temelju procene da вреди posmatrati

diplomatske mreže i u tom okviru ponuditi objašnjenje zašto i dalje države uspostavljaju jedne kod drugih diplomatske misije, izvestio je da omogućavaju višestruke radnje diplomatskog priznanja ključne za društvenu reprodukciju društva država (Wolfe, 1998).

Umnožavanje diplomatskog predstavljanja, u ovakvo postavljenoj mreži prosuđivanja, povezuje se sa predočenim obrazlaganjem kako globalizacija „skuplja“ prostor i „zbija“ vreme. Osloncem na sličnost sa odlukama koje donose firme o međunarodnom ulaganju, upućuje se da i ministarstva inostranih poslova, slično, dolaze do zaključaka o korisnosti diplomatskog prisustva. Što je gustina međunarodnih odnosa veća, to je osnažena i potreba da svako ko hoće da učestvuje u njima mora znati šta drugi delatnici čine i kako posmatraju sredine u kojima deluju. Jedno od predubeđenja, ili predrasuda kako globalizacija tanji razboritost držecu za strukture i procese diplomatije, Koen je pravovremeno osporio. Priložio je potvrde da proces globalizacija deluje upravo suprotno. Učestalošću, uzajamnom upućenošću, ubrzanjem podupire i osnažuje razloge i potrebe za sve više diplomatskih struktura i procesa (Cohen, 1999).

Razlozi koji određuju za koji će se obrazac diplomatskog predstavljanja odlučiti država „odašiljanja“ još uvek nisu sistematski obrađeni. Webster je pokušao da primeni „naučni“ pristup u ispitivanju činilaca koji su pet država članica Komonvelta doveli do odluka da oskudne izvore ulože u diplomatsko predstavljanje (Webster, 2001). Nalaz je bio da su geopolitički razlozi imali neuporedivo veći značaj od ma kog osećanja zajedničkih spona sa „bratskim“ članicama Komonvelta. Ukoliko je ovaj zaključak tačan, onda se ne može zaobići njegovo uvažavanje u razmatranju logike predstavljanja u posebnim organizacionim postavkama. To je upadljivo važno u ravni EU.

POKAZATELJI MODERNOSTI I POST-MODERNOSTI DIPLOMATIJE

Građenje teorijskog svoda nad bilateralnom diplomatijom u Evropskoj uniji, pokrenuto iz ugla uklopljenosti u njen „milje“, držalo se pretpostavke da je sam taj „milje“, sama ta sredina trajno „menjajuće prirode“ (Bátora, Hocking, 2008). Tako je nađeno da bilateralnu diplomatiju unutar EU obeležava „dijalog između oblika ,ceremonijalne modernosti‘ i ,upražnjavane postmodernosti‘, (Bátora, Hocking, 2008).

Menjajuće diplomatske sredine su i menjajuće za oblike (modalitete) diplomatskih mreža. Nacionalni diplomatski sistemi grade i regionalno i globalno diplomatske mreže. Zato se preobražajem sredina i obrazaca odnosa i oni menjaju, jednako kao što i vrše upliv na izmene tih sredina i obrazaca odnosa. Strukture i procesi diplomatskog predstavljanja deluju na granicama svih ovih sistema i odgovaraju na promene u svakoj od sredina. Autori tvrde da se pronicanju u preoblikovanje svetskog poretka, čiji je bitan deo Evropska unija – sa svim svojim „akumulisanim izvršnim poretком“ među čijim je temeljima i bilateralizam, uz slojeve multilateralnog poretka i „nacionalnog administrativnog poretka“ (Curtin, Egeberg, 2008) – može približiti ako se posmatra ispod teorijskog svoda koji su izgradili.

Produbljeni uvid u diplomatske sredine, od sredine Evropske unije do sredine sveta, predloženo je da se ostvari upotrebom „lupe“ tri osnovne veličine diplomatskog predstavljanja, predočene u Tabeli 1.

Tabela 1. Obeležja modernih i post-modernih diplomatskih sredina

Diplomatska sredina	FUNKCIJA (ciljevi predstavljanja)	PRISTUP (mete predstavljanja)	PRISUSTVO (načini predstavljanja)
<i>„Moderna“ diplomatska sredina</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Simbolička: tvorbena za međunarodni sistem • Spoljna politika u žiži • Konzularna uloga • Trgovinska diplomatija • Prikupljanje informacija i obaveštavanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograničena usredsređenost i domet • Relativno jednostavno strukturirane mreže i čvorišta (nodovi) uticaja • Dinamika određena odnosima poslodavca-predstavnik • Jako istaknute međuvladine povezanosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Fizičko prisustvo: čin „predstavljanja“ postojanja države kao međunarodnog delatnika • Mešavina izaslaničke misije i trajnog prisustva uz porast isticanja trajnosti prisustva • Razlika između bilateralnog i multilateralnog prisustva
<i>„Post-moderna“ diplomatska sredina (EU)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Simbolička: tvorbeni za EU kao međudržavnu uniju • Vladavina u žiži; posredovanje znanja • Od prikupljanja informacija do analize informacija • Višestruka „korisnička osnova“: vlade, građansko društvo; poslovana zajednica i javnost (unapređena konzularna uloga) • Izgradnja koalicija i upravljanje • Unapređena trgovinska uloga • Javna diplomatija 	<ul style="list-style-type: none"> • Proširena, višeslojna mesta pristupa: <ul style="list-style-type: none"> - Globalna (van bilateralnog EU) - Regionalna (EU) - Unutar EU bilateralna • Potreba pristupa slojevitim čvorištima (nodovima) i mrežama određenim višestrukim dnevnim redovima i sastavljenim od država i nedržavnih učesnika 	<ul style="list-style-type: none"> • Osipanje veze između pristupa i prisustva • Prevrednovana mesta prisustva (multilateralno i bilateralno) • Prinovljeni vidovi održavanja prisustva (npr. „virtuelno“ prisustvo) • Preuređeni sastav misija (prisustvo resornih ministarstva) • Preuređenje veza misija i ministarstva inostranih poslova i političkog procesa

(Izvor: Bátora, Hocking, 2008: 10)

Prva veličina diplomatskog predstavljanja je njegova *funkcija*. Funkcija diplomatskog predstavljanja čini odgovor na pitanje „čemu ono služi“, odnosno koje ciljeve ostvaruje. Funkcija predstavljanja u post-modernoj diplomatskoj sredini razlikuje se od funkcije predstavljanja u modernoj diplomatskoj sredini po ciljevima koje treba u njima da postigne.

Druga veličina diplomatskog predstavljanja u ovoj teoretizaciji je *pristup*. Ko su i gde se nalaze izvori informacija i odlučio, odnosno koje su mete diplomatskog predstavljanja uslovljava strukturisanje diplomatije. Strukture diplomatije tvore kibernetiski sistem putem koga se prenose poruke. Prenos poruka na najosnovnijoj ravni je između poslodavca (principala) i predstavnika (agenta), kako ističu i pojedine struje u teoriji međunarodnih odnosa koje se povremeno posvećuju objašnjenju diplomatije (Jönsson, Hall, 2005).

Treća veličina diplomatskog predstavljanja je *prisustvo*. Prisustvo i pristup diplomatskog predstavljanja nisu istovetni. Prisustvo je način na koji se diplomatskom predstavljanju može obezbediti pristup izvorima i mestima informacija i odluka. Moderna i post-moderna diplomatska sredina različitošću pristupa omogućavaju i različite načine diplomatskog predstavljanja. Raskidanje čvrste spregnutosti pristupa i prisustva u post-modernoj diplomatskoj sredini omogućava i da se načini predstavljanja, uobičajeni u modernoj diplomatskoj sredini, menjaju.

Važne promene odvijaju se duž svih ovih veličina u svim diplomatskim sredinama. Zato su autori uvereni da njihovo pomno istraživanje može pomoći razumevanju diplomatskog miljea EU, ali ne samo njega. Diplomacija je i simboličko predstavljanje postojanja nekog i za druge. Spleteno potvrđuje i identitet i mesto predstavljanog u svetskom poretku i dopušta mu učešće u njegovom stvaranju i održanju, ili ga uskraćuje. Otuda priljezan uvid u stanje globalne diplomatske sredine, dobijen njenim premeravanjem putem tri izdvojene veličine određujućeg predstavljanja, može omogućiti, prema sudu autora ove teoretizacije, i razumevanje preoblikovanja svetskog poretka.

OBRASCI BILATERALNE DIPLOMATIJE U EU

Činjenice o odvijanju bilateralne diplomatije, u okviru strukture koju čine diplomatske misije država članice EU u Uniji, zbirno povlače određivanje ključnog predmeta istraživanja u ovom pravcu.

Predmet uobličava pitanja: koje uloge igraju ambasade država članica EU u Uniji? Ukoliko se ostane privrženo polazištu kako je razvitak diplomatije obeležen ravnotežnim obrascem promena i trajnosti, pojedini istraživači tvrde da je očito postojanje mogućnosti značajnog preravnoteženja tri činioca jezgra moderne diplomatije u Evropskoj uniji. Mogući obrti u funkciji predstavljanja doveli bi do postavljanja pitanja kada je pristup neophodan, i koji bi vidovi prisustva bili smatrani nužnim, i kakve bi oblike mogli dobiti (Bátora, Hocking, 2008: 19). Uprkos nedostatku sređenih podataka, već pretežno na osnovu utisaka i logičkim radnjama priređenih mapa, određena su tri razvojna obrasca diplomatske sredine unutar EU. Svaki od njih izgleda uverljivo moguć u odsustvu proverenih nalaza.

STATUS QUO BILATERALNA DIPLOMATIJA

Status quo obrazac bilateralne diplomatije postojao bi ukoliko sve države članice EU očuvaju moderna obeležja organizovanja svojih diplomatskih predstavništava u Uniji (Bátora, Hocking, 2008: 19).

Verovatnoća ovog obrasca potiče iz suštine same ustanove diplomatije. Ustanove se često određuju kao zaštita od korenitih i samovoljnih promena (March, Olsen, 1984; 1989). Diplomacija, kao jedna od najtrajnijih društvenih ustanova, svim korisnicima pruža „institucionalne lupe“ upotrebljive za tumačenje zbivanja unutar svoje sredine, olakšava građenje zajedničkih pogleda na istoriju, i time oko sebe stvara zaštitni pojas ideja i značenja koje joj obezbeđuju opstanak. Promene unutar sredine, poput procesa evropskog integrisanja, opažaju se i prilagođavaju u skladu sa ustanovljenom logikom ispravnosti oblikovanja diplomatije.

Ovde je nađeno da logiku ispravnosti oblikovanja diplomatije čini saglasnost sa osnovnim poimanjima šta je država i kako država opšti sa drugim državama. Logika ispravnosti oblikovanja diplomatije pokazuje se u opiranju promenama njene organizacione osnove. Organizaciona merila globalnog organizacionog područja diplomatije bila bi očuvana izomorfni promenama ambasada država članica Evropske unije u Uniji.

Uloga ambasada država članica EU u Uniji ostala bi ista kao i uloga ambasada van nje. To bi podrazumevalo da bilateralno diplomatsko predstavljanje u EU i dalje bude prvenstveno usredsređeno na pitanja „visoke politike“. Kada se posmatra preko ciljeva predstavljanja (funkcija), meta predstavljanja (pristupa) i načina predstavljanja (prisustva) *status quo* obrazac bi zahtevao da bilateralni diplomatski odnosi unutar EU odgovaraju obeležjima moderne diplomatije prikazanim u Tabeli 1.

RAZDROBLJENA BILATERALNA DIPLOMATIJA

Razdrobljeni (fragmentirani) obrazac bilateralne diplomatije u EU nastao ukoliko bi pojedine države članice sačuvale obeležja moderne diplomatije u organizovanju svog bilateralnog predstavljanja u Uniji, dok bi neke primenile organizaciona rešenja koja se uklapaju u post-moderni model organizovanja bilateralne diplomatije (Bátora, Hocking, 2008: 20).

Uzeto je da ključna postavka u pravljenju ovog obrasca budu različite upravne tradicije. Javne administracije u državama članicama EU obeležavaju različite nacionalne tradicije, istorije, administrativne strukture i kulture. Njihove različitosti dovele su i do razlika u obrascima prilagođavanja evropskom integrisanju (Page, Wouters, 1995; Wiener, 2000; Börzel, 2001; Knill, 2001; Olsen, 2003). Isto važi i za njihove spoljno političke administracije (Steiner, 1982; Hocking, Spence (eds.) 2002; 2005). Odgovor na nastajuće promene unutar sredine EU za pojedine države članice, ili njihove grupe, može biti uvođenje promena u organizaciju ambasada unutar Unije. Promene bi uključivale osobene organizacione strukture, jedinice, ili osoblje. Nemačka praksa postavljanja službenika za poslove EU u svim ambasadama u Uniji i pridruženim članicama EU jedan je mogući slučaj takve vrste promena. Druga vrsta promena može biti izmena žiže rada. Uključuje, na primer, prebacivanje ambasada na obavljanje određenih poslova, kao što je rastuće značajna javno diplomatska funkcija, kako je i Paške saopštio u svom izveštaju.

Dok neke države mogu uvoditi strukturne, funkcionalne i proceduralne promene, praveći time zaokret u ciljevima (funkcijama), metama (pristupu) i načinima (prisustvu), druge države članice EU mogu ostati pri uobičajenim „modernim“ strukturama i procedurama za svoje ambasade unutar Unije.

Jedna od rasednih linija ovde može biti razlika između velikih i malih država članica EU. Velike države mogle bi izdvojiti posebna sredstva za usklađivanje dnevnog reda politika Unije. Male države bi morale ograničiti broj svojih diplomata, odaslatih u prestonice država članica Unije, zadužiti za izvršavanje brojnih zadataka. Razlika između ambasada Francuske i Danske u Austriji uputna je u ovom pogledu. Francuska u političkom odeljenju svoje ambasade u Beču ima više od tuceta „EU atašea“, od koji je većina iz linijskih ministarstava. Danska, nasuprot Francuskoj, u svojoj ambasadi u Beču ima ukupno dvojicu diplomata. Ograničenost raspoloživih sredstava i osoblja prisiljava male države da zadrže ambasade koje su po funkciji, pristupu i prisustvu „moderne“. Mnoge od njih zbog toga zapadaju u ozbiljnu krizu svrhe. Male države članice EU u „post-modernoj“ političkoj sredini Unije nisu u stanju da izmene tu okolnost. Svaki njihov diplomata mogao bi ogorčeno govorio poput jednog kako „predstavljajući sa samo još jednim kolegom našu zemlju u Austriji čini da imati ambasadu ovde gotovo više nema nikakvog smisla“ (Bátora, Hocking, 2008: 21).

Linija raseda u bilateralnoj diplomatiji EU može nastati i zbog razlika značaja država kao čvorova u mrežama diplomatskog opštenja. Ostale bi tako da deluju ambasade država članica EU u Uniji u onim prestonicama ili samo u jednoj koja je „globalni *hab*“, odnosno čvorište globalne mreže diplomatskog opštenja, informisanja i pregovaranja, dok bi prestale da deluju u prestonicama svih država članica EU koje su samo „lokalni *nodovi*“, odnosno mesni čvorovi u evropskoj mreži diplomatskog opštenja i informisanja.

Raznovrsne strategije država članica za organizovanje diplomatije unutar Unije nisu jedini razlog koji može dovesti do raspuklina u bilateralnoj diplomatiji u EU. Može do fragmentacije doći i zbog različitog učešća država članica u različitim zajedničkim politikama. Sve države članice EU nisu, na primer, u Šengenskom sporazumu. Usled toga može doći do približavanja praksi i radnih postupaka (operativnih procedura) obavljanja konzularnih poslova u ambasadama država članica koje su potpisnice Šengenskog sporazuma, a istrajavanja u primeni posebnih nacionalnih praksi i struktura u ambasadama država članica EU koje su izvan njega, poput Irske, Ujedinjenog Kraljevstva i novih država članica (Bátora, Hocking, 2008: 21).

Merilima višestrukih režima politika, ili područjima politika unutar EU, države članice se mogu različito prilagođavati. Različito prilagođavanje postupno bi moglo dovesti do presređivanja funkcija, pristupa i prisustva u rešenjima nekih za organizovanje diplomatije unutar Unije. Sledilo bi uvođenje novih poimanja ispravnih struktura, procedura i uloga diplomatskih predstavništava. Potom bi došlo pretvaranje diplomatije unutar Unije u prostor nadmetanja modela ispravnog organizovanja (Bátora, Hocking, 2008: 21).

POST-MODERNA BILATERALNA DIPLOMATIJA

Preobražaj bilateralne diplomatije nastao bi ukoliko sve države članice EU razviju post-moderna obeležja u organizovanju svog predstavljanja unutar Unije (Bátora, Hocking, 2008: 21).

Razvijanje post-modernih obeležja organizovanja preuredilo bi funkcije, pristupe i prisustva diplomatskog predstavljanja u EU. Preuređenja bi uslovia postupno institucionalizovanje post-modernog sistema diplomatskih odnosa unutar Unije (Bátora, Hocking, 2008: 21). Nije nađeno da je za preokret u post-modernost neophodno susretno

približavanje nekom sklopu zvaničnih organizacionih struktura i procedura diplomatije. Nije uzeto da mora povlačiti i nestanak razlika među državama članicama EU u organizovanju nacionalnih „diplomatskih mašinerija“.

Stavljeno je da se post-modernost može zadovoljiti ukoliko sve države članice okrenu ciljeve, mete i načine predstavljanja u pravcu „post-moderne diplomatije“. Njena obeležja su navedena u Tabeli 1. Ukoliko bi jedan težišni pravac, kakav je „prešaltovanje“ funkcija ambasada na COREPER pregovore u pogledu „tačaka dnevnog reda“, i sagovornika, i vremenskog rasporeda bio sleden u većini ambasada država članica EU u Uniji, onda bi to bio pokazatelj temeljnog funkcionalnog preuređivanja bilateralne diplomatije. Unutrašnja EU diplomatija bi tada postala jedan nov organizacioni prostor. Obeležilo bi ga rastuće približavanje novom post-modernom skupu pojmljenja ispravne funkcije diplomatskog predstavljanja, ispravnih tačaka i čvorišta pristupa, i ispravnih načina diplomatskog prisustva (Bátora, Hocking, 2008: 21).

ZAKLJUČAK

Koji od načinjenih obrazaca u predstavljenoj teorijskoj ponudi objašnjava postojecu bilateralnu diplomatiju u Evropskoj uniji? Očito nijedan.

Sledeći pozitivističke zahteve, postavke svakog od njih, najpre, morale bi biti bilo potvrđene, bilo opovrgnute sređenim podacima. Takvi podaci nedostaju. Koliko bi se iz objašnjenja, kada bi bila na pozitivistički način dobijena, moglo izvesti pretpostavki o suštini bilateralne diplomatije u EU? Tvrdi se da bi ih se moglo izvesti mnogo. Bitnijim se ističe mogućnost izvođenja iz njih i opštijih zaključaka o Evropskoj uniji kao političkom entitetu (Bátora, Hocking, 2008: 22). Ovakva tvrdnja može hrabriti autore. Može im biti nadahnuće da nastave rad. Mogu te tvrdnje pomoći podizanju privlačne vrednost njihove teoretizacije u očima drugih. Međutim, nije moguće da se iz teorijskih obrazaca u ovoj ponudi, čak i po njihovom provlačenju kroz sređeni materijal stvarnosti, išta zaključi o Evropskoj uniji kao političkom entitetu.

Nijedan ponuđeni obrazac nije izgrađen na temelju vodeće pretpostavke da je vladavina u Evropskoj uniji „politička organizacija u polju napetosti između demokratije i diplomatije“. Nijedan obrazac nije uključio demokratiju kao uslovljavajuću, ako ne i određujuću za očuvanje, delimično prilagođavanje, ili potpuno preobražavanje funkcija, pristupa i prisustva u rešenjima država članica EU za organizovanje bilateralne diplomatije unutar Unije.

Dodatno, iz ovih obrazaca se ne može opštije zaključivati ni o bilateralnoj diplomatiji u Evropskoj uniji. Nije to moguće jer je iz svih isključena bilateralna diplomatska struktura unutar Unije, koju čine stalna predstavništva država članica EU pri Evropskoj komisiji u Briselu. Posebno je ova struktura bilateralne diplomatije u EU organizaciono smeštena u polju napetosti između demokratije i diplomatije. Njeno izuzimanje iz objašnjenja odnosa promene i trajnosti bilateralne diplomatije u Evropskoj uniji ne dopušta izvođenje utemeljenih zaključaka o celini bilateralne diplomatije unutar nje. Ponajmanje pušta pravljenje opštijih zaključaka o „EU kao političkom entitetu“ (Bátora, Hocking, 2008: 22), iako tvorci saopštenih obrazaca tvrde da ih je njima moguće postići.

Uzdržanost se iz istih razloga mora pokazati prema gnoseološkoj zasnovanosti ove teorije „svoda“. Napravljena je da bi se pod njom preduzimala empirijska istraživanja bilateralne diplomatije unutar EU. Ipak, autori su mnjenja da će se empirijskom potvrdom eksplanatorne snage ma kog od sastavljenih obrazaca bilateralne diplomatije u EU, ili potvrditi, ili osporiti tačnost različitih teorija evropske integracije. Naime, zamislili su da će, ukoliko nalazi istraživanja potvrde da „modernost“ ostaje preovlađujući vid diplomatije unutar EU, podršku steći objašnjenje evropske integracije kakvo nudi liberalna teorija međuvladine saradnje razvijena u radovima Moravčika (Moravcsik, 1993; 1998) a, možda, i neorealistička teorija koja EU objašnjava kao dugotrajni savez (Waltz, 2000; Mearsheimer, 1994).

Takođe, zaključili su da ukoliko bude utvrđeno da fragmentacija obeležava diplomatsku sredinu unutar EU, onda u pitanje mora biti dovedeno shvatanje o procesu evropeizacije diplomatije kao obliku jednoobraznog normativnog uticaja na sve nacionalne diplomatske sisteme država članica (Bátora, Hocking, 2008: 22). Posredno bi bila osporena jedna od gradivnih zamisli u pojmovnoj mreži socijalnog konstruktivizma kakva je evropeizacija, a potom i konstruktivističko razumevanje promene pravila i ustanova u sredini kaskadnih normi, i odbačena konstruktivistička metodologija uspostavljanja. Upravo su za tim odvojenim činiocima, koji mogu biti i odbačeni u proveru, posegli primenivši ih za objašnjenje promene do kojih bi došlo u pomeranju organizacije bilateralnog predstavljanja pojedinih država članica EU unutar Unije. Tako su izneli tvrdnju kako bi utvrđivanje pomeranja ka post-modernim obrascima organizovanja bilateralne diplomatije u pojedinim nacionalnim diplomatskim sistemima država članica EU omogućilo zaključak da je prethodno post-moderno promenjena uslovljavajuća globalna sredina.

Smelo su, na kraju, zaključili da ukoliko prošireno okretanje ka post-modernom poimanju funkcija, pristupa i prisustva u diplomatskom predstavljanju bude nađeno kod država članica EU, onda će se kao ispravno moći predlagati objašnjenje da Evropska unija zaista predstavlja post-modernu zajednicu, koju obeležava moguće osobena vrsta post-moderne diplomatije (Bátora, Hocking, 2008: 22). Manjak teorijske zasnovanosti, i ontološki i epistemološki, ovog očekivanja izbija u prvi plan izjavom da bi empirijska potvrda obrasca „preobražaja“ bilateralne diplomatije u Evropskoj uniji u „post-modernu diplomatiju“ pružila podršku nizu teorijskih doprinosa datih u izučavanju evropske integracije. Podršku bi, ni manje ni više, stekli doprinosi od Ragijevog shvatanja EU kao „viševidne politije“ (Ruggie, 1993), preko Kuperovog određivanja EU kao „post-moderne zajednice“ (Cooper, 2003) do Zjelonkinog portretisanja EU kao „nove srednjevekovne imperije“ (Zielonka, 2006).

Izgleda da će uprkos svim predloženim sposobnostima potvrđivanja toliko brojnih i raznolikih drugih teorija o širem predmetima, vrednost ovog nesporno korisnog pokušaja građenja teoretizacije bilateralne diplomatije u Evropskoj uniji, ipak, biti precenjena.

LITERATURA

- Anderson, P. (2007), *Depicting Europe*, London Review of Books 29, 18 (Sept. 20).
- Bartolini, S. (2006), *A Comparative Political Approach to the EU Formation*, Working Paper 4, 2006, Oslo: ARENA.
- Bartolini, S. (2005), *Restructuring Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Bátora, J. (2005), *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?* Journal of European Public Policy 12, 1: 44-66.
- Bátora, J. (2003), *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?*, Discussion Papers in Diplomacy 87, The Hague: Netherlands Institute of International Relations ,Clingendael'.
- Bátora, J., Hocking, B. (2008), *Bilateral Diplomacy in the European Union: Towards 'post-modern' patterns?* Discussion Papers in Diplomacy, The Netherlands Institute of International Relations.
- Börzel, T. A. (2001), *The Domestic Impact of Europe: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratberg, O., (2007), *Bilateral diplomacy in an integrated Europe: the co-existence of institutional orders?* Working Paper 10, Oslo: ARENA.
- Claes, D. H. (2003), *The EEA-Agreement. Between Diplomacy and Democracy*, Internasjonal Politikk 61, 3: 275-302.
- Cohen, R. (1999), *Reflections on the new global diplomacy: statecraft 2500 BC to 2000 AD*, Innovation in Diplomatic Practice (ed. J. Melissen) London: Macmillan.
- Cooper, R. (2003), *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the 21st Century*, New York: Atlantic Monthly Press.
- Correia, I. M. M. (2002), *Portugal*, Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats (eds. B. Hocking, D. Spence) Houndmills: Palgrave.
- Curtin, D., Egeberg, M. (2008), *Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order*, West European Politics (Special Issue) 31, 4.
- De Zwaan, J. W. (1995), *The Permanent Representatives Committee: Its Role in European Decision-Making*, Amsterdam: Elsevier.
- Duchêne, F. (1973), *The European Community and the Uncertainties of Interdependence, A Nation Writ Large?* Foreign Policy Problems Before the European Community (eds. M. Kohnstamm, W. Hager) London: Macmillan.
- Egeberg, M., (1999), *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, Journal of European Public Policy 6: 456-474.
- Egeberg, M. (2006), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*, London: Palgrave.
- Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, 2nd ed., Basingstoke: Palgrave.
- Hocking, B. (1999), *Catalytic diplomacy: Beyond 'newness' and 'decline'*, *Innovation in diplomatic practice* (ed. J. Melissen) London: Macmillan: 21-42.
- Hocking, B. (2004), *Diplomacy*, Contemporary European Foreign Policy (eds. W. Carlsnaes et al.) London: SAGE: 91-109.
- Hocking, B. (2002), *Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking about Foreign Ministries in the European Union*, *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats* (eds. B. Hocking, D. Spence) Houndmills: Palgrave.

- Hocking, B. (2002a), *Conclusion, Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats* (eds. B. Hocking, D. Spence) Houndmills: Palgrave.
- Hocking, B, Spence, D. (2002), eds. *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, London: Palgrave Macmillan Press.
- Hocking, B., Spence, D. (2005), eds. *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, London: Palgrave Macmillan Press (rev. edn.).
- Jönsson, C., Hall, M. (2005), *The Essence of Diplomacy*, London: Palgrave.
- Keukeleire, S., (2003), *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy*, *Diplomacy and Statecraft* 14, 3: 31-56.
- Keukeleire, S. (2000), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Discussion Paper 71, Leicester: Leicester Diplomatic Studies Programme.
- Knill, C. (2001), *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, B. (1999), *The Evolution and Transformation of European Governance, The Transformation of Governance in the European Union* (eds. B. Kohler-Koch, R. Eising) London: Routledge.
- Kohler-Koch, B. (2003), *Interdependent European Governance*, Linking EU and National Governance (ed. B. Kohler-Koch) Oxford: Oxford University Press.
- Krahmann, E. (2003), *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Aldershot: Ashgate.
- Laffan, B, R. O'Donnell, M. Smith (2000), *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*, London: Routledge.
- Lee, D., Hudson, J. (2004), *The old and new significance of political economy in diplomacy*, *Review of International Studies* 30, 1.
- Lewis, J. (2005), *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, *International Organization* 59, 4: 937-972.
- Lind, M. (1992), *The Catalytic State*, *The National Interest* 27: 3-12.
- March, J. G, J. P. Olsen (1998), *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, *International Organization* 52: 943-969.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1984), *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review* 78: 738-749.
- March, J. G, Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Mearsheimer, J. J, (1994), *The False Promise of International Institutions*, *International Security* 19, 3: 5-49.
- Moravcsik, A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies* 31: 473-523.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Nugent, N. (2003), *The Government and Politics of the European Union* (5th edn.) London: Palgrave.
- Numelin, R. (1950), *The Beginnings of Diplomacy: A Sociological Study of Intertribal and International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J. P. (2003), *Towards a European Administrative Space?*, *Journal of European Public Policy* 10, 4: 506-531.

- Page, E. C, Wouters, L. (1995), *The Europeanization of the National Bureaucracies?*, Bureaucracy in the Modern State (ed. J. Pierre) Aldershot: Edward Elgar.
- Paschke, K. T. (2003), *Die Zukunft der Deutschen Botschaften in der EU*, Auswärtiges Amt: Diplomatie Als Beruf (E. Brandt, C. Buck) Opladen: Leske + Budrich (3rd edn.).
- Paschke, K. T. (2000), *Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union*, Berlin: Federal Foreign Office.
- Pollak, J, Slominski, P. (2003), *Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament*, Journal of Common Market Studies 41, 4: 707-729.
- Rana, K. S. (2002) *Bilateral Diplomacy*, Geneva: DiploFoundation.
- Rana, K. S. (2004), *The 21st Century Ambassador: Plenipotentiary to Chief Executive*, Geneva: DiploFoundation.
- Ross, C. (2007), *Independent Diplomat: Dispatches from an Unaccountable Elite*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ruggie, J. G. (1993), *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, International Organization 47, 1: 139-174.
- Sharp, P. (1999), *For diplomacy: representation and the study of international relations*, International Studies Review 1, 1: 33-57.
- Smith, J, Tsatsas (2002), *The New Bilateralism: The UK's relations within the EU*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Smith, M. (2003), *The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework?*, Journal of European Public Policy 10, 4: 556-575.
- Smith, M (2005), *The European Union and the United States of America: the politics of bi-multilateral negotiations*, European Union Negotiations: process, networks and institutions (eds. O. Elgström, C. Jönsson) London: Routledge: 164-182.
- Spence, D. (2002), *The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Union Affairs*, Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats (eds. B. Hocking, D. Spence) Houndmills: Palgrave.
- Steiner, Z. (1982), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London: Times Books.
- Trondal, J., Veggeland, F. (2003), *Access, Voice and Loyalty: The Representation of Domestic Civil Servants in the EU Committees*, Journal of European Public Policy 10, 1: 59-77.
- Waltz, K. N. (2000), *Structural Realism After the Cold War*, International Security 25, 1: 5-41.
- Webster, C. (2001), *Commonwealth Diplomatic Missions: a comparative empirical investigation of the foreign policy of five Commonwealth members*, The Round Table 361: 529-539.
- Westlike, M., Galloway, D. (2004), *The Council of the European Union*, London: John Harper Publishing.
- Wiener, A. (2000), *Forging Flexibility: The British 'No' to Schengen*, Working Paper 1, Oslo: ARENA.
- Wiseman, G. (1999), *'Polylateralism' and New Modes of Global Dialogue*, Discussion Paper 59, Leicester: Leicester Diplomatic Studies Programme.
- Wolfe, R. (1998), *Still lying abroad? On the institution of the resident ambassador*, Diplomacy and Statecraft 9, 2 (1998): 23-54.
- Zielonka, J. (2006), *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Jelica Stefanović-Štambuk

BILATERAL DIPLOMACY IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

Continuity of traditional diplomatic structures between the member states of the European Union treats understanding with contempt. The appropriate response could be made by studying the core reasons and lines of actions of bilateral embassies in the intra EU bilateral diplomacy and dealings of the member state permanent representations in Brussels. Both structures are considered to be properly geared only for modern diplomacy and unsuitable for the post-modern polity, as European Union is more often regarded to be. Bilateralism and bilateral diplomacy are not two profoundly researched topics, least in the EU context. Scarce attempts to link the change in bilateral diplomatic structures within the EU to the changing EU environment have revealed that they differ from modern ones. Empirical enquiries into the intra-European member states bilateral diplomacy are even in shorter supply than theoretical work. Available evidence is pointing into direction of not so structurally different intra-EU bilateral diplomacy from the traditional one. Differences are discernible in functioning and targeting of diplomatic representation in the European Union. Variations from modern modes of bilateral diplomacy prove that developed theorizing would be a worth while effort for making systematic scientific research into bilateral diplomacy in the EU. One of the most recent theories of intra-Union bilateral diplomacy change and adaptation (Bátora, Hocking, 2008) built for this purpose is taken under the scrutiny. Its ample advantages are presented, followed by shortcomings identified, in order to be remedied for enhancing the knowledge on the state component within the emerging diplomatic system of the European Union.

Key words: diplomacy, bilateralism, European Union, democracy, multi-level governance, modernity, post-modernity, embassies, permanent missions, COREPER